



**Programme Régional pour L'Afrique Centrale**  
**Boite Postale 9144 Libreville, Gabon**  
**Tel : (241) 73.00.28 - Fax : (241) 73.80.56**  
**Email : [wwfcarpo@internetgabon.com](mailto:wwfcarpo@internetgabon.com)**

---

## **Étude sur la fiscalité forestière en Afrique Centrale**

en vue de favoriser un développement forestier durable  
dans la sous région

(Gabon, Cameroun, Congo-Brazzaville,  
Centrafrique, Guinée Équatoriale)

par Alain Karsenty  
(CIRAD-Forêt)

**Mai – Juin 2000**  
**Libreville**

## Résumé exécutif

1. Le rôle de la fiscalité forestière dans l'évolution des pratiques d'exploitation et de gestion des opérateurs privés du Bassin du Congo est en débat. Longtemps considérée comme neutre, la fiscalité forestière fait l'objet de controverses depuis le début des années 1990, en parallèle avec les réflexions sur la fiscalité environnementale dans d'autres secteurs. Le débat s'est focalisé d'une part sur la répartition de la rente économique forestière entre l'État et les secteur privé à travers le niveau des taxes et redevances forestières qu'il convenait d'établir pour inciter les acteurs économiques à améliorer leurs pratiques, et d'autre part sur l'influence de la structure de la fiscalité, c'est-à-dire la répartition entre l'amont (taxes de superficie et d'abattage) et l'aval (droits de sortie). L'influence de la répartition de la rente reste en grande partie indéterminé et le pragmatisme est maintenant de mise dans ce domaine. L'accroissement de la pression fiscale totale au Cameroun n'a en rien incité à une amélioration des pratiques et, dans le contexte d'instabilité institutionnel du secteur forestier dans ce pays, la réforme conflictuelle de la fiscalité forestière a plutôt contribué à accroître l'incertitude, donc l'adoption de stratégies de gestion à très court terme de la part des opérateurs. Pourtant, les effets à long terme d'une sous-fiscalisation du secteur forestier sont à considérer du point des vues de l'influence sur le comportement des acteurs et sur l'attitude de l'administration. Les observations empiriques montrent – en forêt comme dans d'autres secteurs – que l'existence d'une rente élevée acquise aux opérateurs est un facteur considérable d'inertie dans les choix des techniques, surtout lorsque l'accès à la ressource est gérée selon des modalités politiques dominées par le clientélisme.
2. Si l'accroissement de la pression fiscale a des effets différents selon les contextes (dont le niveau initial de fiscalisation), la structure de la fiscalité est plus susceptible d'agir contre le gaspillage de bois aux différents stades de la filière et l'hyper-sélectivité de l'exploitation concentrée sur une poignée d'essences caractéristiques partagées des pays du Bassin du Congo. Les politiques inspirées par la Banque Mondiale en Afrique centrale veulent accroître la part relative du coût d'accès à la ressource (taxes « amont ») par rapport aux droits de sortie. Les effets attendus sont une incitation à accroître la valorisation de la ressource, soit par un élargissement de la gamme des essences prélevées, soit par accroissement de l'efficacité de l'exploitation et de la transformation. Outre ce principe de base, le mode de détermination du coût d'accès à la ressource et l'assiette des différentes taxes sont également en débat : faut-il introduire une procédure compétitive (enchères, appel d'offres) pour obtenir les titres d'exploitation ? Faut-il introduire des éléments discriminants pour fixer le niveau des taxes, tels que la distance au port, la richesse potentielle du titre, la qualité des bois ? Faut-il taxer le bois avant sa transformation ou faut-il taxer les produits ouvrés et exportés ? Quels sont les effets induits de droits de sortie élevés sur les grumes et d'un écart important entre la fiscalité des grumes export et des produits transformés ?
3. Dans une logique de bonne gestion environnementale, chaque instrument devrait, dans la mesure du possible, n'avoir qu'un seul objectif pour remplir au mieux le rôle qui lui est attribué. La fiscalité forestière devrait être incitative (meilleure gestion forestière, transformation plus efficace), la fiscalité ordinaire devrait produire des recettes proportionnelles aux bénéfices obtenus par les opérateurs, ou tout au moins être liée à leurs activités de production ou d'échanges. Mais la fiscalité forestière est toujours et partout le moyen de collecter une rente économique liée à l'exploitation d'une ressource naturelle. C'est d'abord sa raison d'être aux yeux des administrations, d'autant plus que les dispositifs destinés à collecter l'impôt sur les bénéfices sont peu efficaces. De ce fait la fiscalité forestière est affaire de compromis, entre des taxes faciles à collecter et à haut rendement – comme les droits de sortie sur les grumes – mais sans autre objectif que de collecter la rente, et des taxes liées au contrôle de l'activité sur le terrain – comme les taxes d'abattage – mais difficiles à collecter par manque de moyens matériels et à rendement plus faible.
4. Les pays du Bassin du Congo étudiés partagent un certain nombre de caractéristiques communes – type de forêt, faible densité de population dans les zones forestières, faible développement industriel, revenus basés essentiellement sur l'exportation de ressources naturelles – mais beaucoup de traits de leur développement forestier les oppose. Le Cameroun (17 millions



d'hectares de forêt productive) et le Gabon (20 millions) produisent nettement plus de bois que leurs voisins (3,2 millions de m<sup>3</sup> officiellement pour le Cameroun, sans doute entre 4,5 et 5 millions en réalité, près de 3 millions au Gabon), mais le Gabon reste centré sur l'exportation des grumes tandis que le Cameroun a restreint cette possibilité et assiste à un développement rapide et mal maîtrisé du nombre des unités de transformation. Le Congo Brazzaville, affecté par les effets des guerres passées, ne produit que plus d'un demi-million de m<sup>3</sup> de grumes de forêt naturelle, bien en dessous du potentiel de ses vastes réserves forestières de plus de 13 millions d'hectares exploitables. En Centrafrique, une dizaine d'entreprises se partagent 3,3 millions d'hectares de forêt de production pour une production de 550 000 m<sup>3</sup>. La Guinée Équatoriale exporte (à 80 % vers l'Asie) sous forme de grumes la grande majorité de sa production de 850 000 m<sup>3</sup>, constituée très largement d'okoumé et réalisée pour la moitié par une grande société malaisienne.

5. D'autres facteurs distinguent les pays comme la surface moyenne des concessions, moins élevée au Cameroun que dans les autres pays, notamment le Gabon et le Congo où plusieurs concessions dépassent les 500 000 hectares ; l'ampleur de l'exploitation illégale, devenue préoccupante au Cameroun, encore limitée en RCA et au Gabon. L'aménagement forestier est en principe devenu une obligation légale au Cameroun, en Centrafrique et en Guinée Équatoriale, les codes en préparation au Gabon et au Congo le prévoient également. Le mouvement de préparation des plan d'aménagement semble plus avancé au Gabon qu'au Cameroun et en RCA, ainsi que le degré d'appropriation de ces plans par les entreprises. Deux conceptions de l'aménagement semblent être en concurrence dans la région, traversant parfois les administrations : gestion déléguée au Gabon et au Cameroun (l'opérateur privé réalise son plan, l'administration contrôle), gestion plus centralisée en RCA et au Congo (l'administration rédige les plan d'aménagement).
6. Le Cameroun a mis en place une réforme fiscale avec l'appui de la Banque Mondiale, qui s'est traduite notamment par un certain accroissement de la pression fiscale, l'introduction d'une procédure d'appel d'offres pour l'accès aux titres d'exploitation avec un prix plancher à l'hectare élevé. Tout récemment, ce prix plancher a été ramené de 1500 FCFA à 1000 FCFA/ha/an et le principe d'une taxe sur le bois brut entrant dans les usines en remplacement des droits de sortie sur les produits transformés a été retenu. Le Gabon étudie la possibilité d'accroître la redevance de superficie, mais a accru récemment les droits de sortie sur les grumes. Le Code forestier du Congo introduit une taxe de superficie qui devrait être comprise entre 200 et 500 FCFA /ha/an. La RCA a accru en 1998 le montant du « loyer » annuel, passé de 125 FCFA/ha à 300 FCFA, en attendant d'y adjoindre une fraction variable en fonction de la richesse du permis indiquée par les plan d'aménagement. La Guinée Équatoriale, a depuis 1997, considérablement augmenté le niveau de ses taxes lesquelles seraient devenues les plus élevées de la région rapportées au m<sup>3</sup>. Mais ce pays est aussi celui où les coûts de transport du bois sont les plus faibles.

Le tableau ci-dessous donne une idée très approximative de la pression fiscale dans 4 pays.

|                               | Cameroun   | Congo     | Gabon      | RCA       |
|-------------------------------|------------|-----------|------------|-----------|
| Recettes théoriques('000 CFA) | 37 610 217 | 2 267 489 | 19 717 608 | 6 207 374 |
| Production enregistrée (m3)   | 3 350 000  | 519 000   | 2 775 000  | 552 908   |
| Charge par m3                 | 11 227     | 4 369     | 7 105      | 11 227    |

Cependant l'ensemble des transferts des entreprises à l'État ou à la société civile ne sont pas pris en compte. Au Gabon, il faut considérer la contribution de l'impôt sur les sociétés (env. 10 Mds FCFA) ; au Congo, ce sont les transferts directs et indirects correspondant au cahiers des charges, etc. La comparaison des poids relatifs des différentes taxes dans les recettes totales montre également les différences de structure dans la fiscalité forestière des pays. Notons que lorsque les résultats de l'exercice fiscal 1999-2000 du Cameroun seront disponibles, on verra un rééquilibrage plus net entre les droits de sortie sur les grumes et la redevance de superficie.

| Poids des différentes taxes | Cameroun | Congo | Gabon | RCA |
|-----------------------------|----------|-------|-------|-----|
| Redevance superficie        | 12%      |       | 0.45% | 16% |
| Taxe d'abattage             | 21%      | 47%   | 11%   | 28% |



|                                       |     |     |     |     |
|---------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Taxe entrée usine                     |     | 10% |     |     |
| Droits de sortie grumes               | 62% | 43% | 89% | 48% |
| Droits de sortie produits transformés | 6%  |     | 0%  | 8%  |
| Proportion de grumes exportées        | 38% | 40% | 85% | 28% |

À l'exception du Congo ce sont les droits de sortie sur les grumes qui constituent la première source de recettes. Les droits de sortie sur les produits transformés pèsent peu, conséquence des politiques de protection des industries domestiques. Le point commun des politiques de chacun de ces pays étant de restreindre les possibilités d'exporter des grumes (interdiction partielle au Cameroun, obligations de transformation d'une part de la production dans tous les pays), les gouvernements devront s'attacher à redéployer leurs dispositifs fiscaux pour conserver un niveau à peu près comparable de recettes dans le temps. Compte tenu des politiques de protection de l'industrie, le redéploiement se fera sur les taxes d'amont, notamment la taxe de superficie. À moins que certains pays ne fassent le choix de miser sur les recettes fiscales indirectes induites par l'industrialisation et l'accroissement de la masse salariale dans le secteur manufacturier. Mais outre que l'amplitude de ces recettes induites reste inconnue, les contraintes de la gestion budgétaire des États peuvent limiter la possibilité pratique d'une telle politique.

7. Si une sous-valorisation de la ressource forestière ne permet pas d'envisager une gestion soutenable sur le long terme, l'accroissement du coût d'acquisition de la ressource au travers de la fiscalité va-t-elle se traduire automatiquement et immédiatement par une meilleure gestion ? La réponse ne peut qu'être prudente et nuancée. D'abord – et dans la mesure où ce sont des opérateurs économiques privés qui exploitent la ressource – il est inconcevable que ceux-ci gèrent durablement les forêts si cette activité n'est plus rentable. La gestion durable doit dégager le minimum de profit qui justifie le maintien de capitaux investis dans ce secteur d'activité. Ceci posé, la valeur commerciale d'une parcelle de forêt n'est pas une donnée fixe ; elle peut varier significativement d'un opérateur à l'autre, en fonction de son « équation industrielle ». L'innovation technique dans les industries du bois qui s'est accélérée ces dernières années constitue un facteur de différenciation potentielle encore accru entre les entreprises.
8. Les opérateurs ont – et auront encore plus dans le futur avec le développement de la transformation locale – des capacités différentes de valorisation de la ressource forestière. Il est dans l'intérêt de la gestion durable que les politiques forestières mises en place au travers de la fiscalité, du contrôle et de l'aménagement, conduise à un **processus graduel de sélection technique et économique** qui écarte les opérateurs les moins efficaces dans la valorisation de la ressource et favorise ceux qui peuvent créer plus de valeur avec le même niveau de prélèvement (ou autant de valeur avec des niveaux de prélèvement inférieurs). La fiscalité forestière a un rôle dans ce processus, mais elle est loin d'en être la seule composante. Cet objectif rentre en conflit avec d'autres, implicites ou explicites, qui visent à faire bénéficier des cercles d'acteurs économiques et politiques divers de l'implication directe dans les opérations forestières. Le problème est réel et il implique des choix politiques fermes si les gouvernements veulent réellement promouvoir la gestion durable des forêts.
9. Il faut considérer que les effets d'une réforme fiscale ne peuvent se traduire en effets immédiats sur les modes de gestion. Une augmentation des prix d'accès et d'utilisation de la ressource se traduit dans un premier temps par une hausse des coûts d'activité des entreprises. Suivant l'amplitude de la rente économique forestière, l'effet pourra être insignifiant (transfert d'une part de la rente à l'État), ou amener l'entreprise à réagir. Les réactions peuvent être favorables ou défavorables pour la gestion durable. L'accroissement des prélèvements peut être la réponse la plus tentante. L'augmentation des prélèvements est souhaitable dans un grand nombre de massifs à la condition expresse que celle-ci se fasse dans le cadre du respect des plans d'aménagement et des règlements. Un autre type de réaction possible est celui d'une réduction des coûts d'exploitation, par des moyens légaux ou illégaux – fraude fiscale, exploitation illégale. Cette dernière possibilité ne doit pas être sous-estimée, même si la fraude existe en l'absence de tout changement de pression fiscale. La réaction souhaitée est celle de la recherche de l'innovation et de l'efficacité (« sortie par le haut »). Ces éléments ne peuvent être que le produit



d'une stratégie à moyen terme, même si des gains d'efficacité immédiats peuvent être obtenus à court terme dans les domaines de l'organisation des chantiers et de la transformation. Une réforme fiscale visant à accroître le coût de la matière première pour refléter plus adéquatement la valeur de la ressource a plus de chances d'aboutir aux résultats escomptés si elle est progressive, étalée dans le temps mais que cette évolution est perçue comme inéluctable par les opérateurs.

10. Le rôle de la fiscalité forestière ne doit pas être surestimé en matière de gestion forestière. La fiscalité ne peut se substituer à la réglementation et au contrôle pour la gestion des ressources, pas plus qu'elle ne remplace des mécanismes économiques fondamentaux conduisant à l'établissement des prix relatifs entre les biens. Les effets des modifications des systèmes fiscaux n'ont d'effets structurants que sur le long terme, et les impacts positifs de réformes fiscales adéquates ne sont perceptibles que si les autres composantes des politiques forestières et celles menées dans les autres secteurs exerçant une influence sur le secteur forestier (agriculture, infrastructures...) sont elles-mêmes favorables à une gestion forestière durable. Ceci étant posé, les pays africains ont tout intérêt à ce que leur fiscalité n'engendre pas des effets pervers pour cette gestion et n'adresse pas des signaux inadéquats aux agents économiques (par exemple sur l'abondance de la ressource). La fiscalité forestière peut se révéler un auxiliaire utile pour des politiques cohérentes et globales, combinant réglementation et instruments économiques incitatifs.
11. Le coût d'accès à ressource forestière ne doit pas être trop faible afin que la rareté croissante au niveau mondial (et pas seulement au niveau local) des ressources de toute sorte (y compris les ressources fauniques et les produits non ligneux qui sont affectés par l'exploitation) issues des forêts tropicales naturelles soit reflétée dans un « coût minimum ». La fiscalité forestière ne peut être conçue dans la seule optique de « capture de la rente au moindre coût ». Un certain nombre de taxes, comme la taxe d'abattage, sont intimement associées à des fonctions de contrôle de terrain de la part de l'administration forestière et l'amélioration de leur recouvrement doit devenir un indicateur de l'effectivité du contrôle des pratiques d'exploitation, et la collecte de la taxe un élément motivant pour les contrôleurs.
12. La fiscalité forestière doit adresser des signaux adéquats aux agents économiques, même si le montant d'une taxe n'est pas suffisant pour dissuader dans tous les cas la coupe d'essences rares et chères ou pour inciter à exploiter des espèces que le marché ne permet pas de rentabiliser. Les valeurs FOB ne sont que de très médiocres indicateurs de la rareté d'une essence, de son rôle socio-économique pour les populations locales ou des difficultés de régénération qu'elle rencontre. Si l'administration a les moyens d'assurer un contrôle suffisant, l'introduction d'une dimension « écologique » dans la taxe d'abattage (surtaxe de certaines essences, détaxe partielle d'autres) peut jouer un rôle incitatif qui complétera les dispositions spécifiques des plans d'aménagement. De même, la prise en compte des coûts de transport différentiels dans le montant des taxes est un élément qui favorise un meilleur équilibre des coupes sur le territoire.
13. L'utilisation de la fiscalité pour favoriser la transformation locale est une option légitime mais qui doit être utilisée de façon modérée afin d'éviter de fausser les mécanismes économiques de la spécialisation et de l'innovation, et de créer des situations favorisant l'apparition de surcapacités de transformation dangereuses pour la ressource. La fiscalité forestière a un rôle important à jouer dans la lutte contre le gaspillage de bois à tous les stades de la filière. Cette fonction essentielle d'une fiscalité sur une ressource naturelle en quantité limitée plaide pour que les dispositifs fiscaux ne soient plus centrés essentiellement sur les exportations de produits brut ou transformés, mais soient au moins plus équilibrés entre l'amont et l'aval de la filière.
14. Le rapprochement des systèmes de fiscalité forestière des pays du Bassin du Congo peut sans doute moins se fonder sur une convergence des taux d'imposition que sur une harmonisation progressive des **structures** des taxes et redevances. Le niveau de la fiscalité spécifique sur le bois et les voies de collecte de la rente économique forestière dépend largement des priorités de chaque gouvernement, lesquelles sont différentes. Par contre, il serait souhaitable qu'un certain équilibre puisse s'établir entre les taxes dites d'amont (redevances de superficie, taxes d'abattage,



taxes sur les grumes entrant dans les usines) et les taxes d'aval constituées par les droits de sortie.

## SOMMAIRE

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>I</b>   | <b>Introduction : la mission</b>   | <b>8</b>  |
| <b>II</b>  | <b>La problématique de la réforme fiscale</b>  | <b>9</b>  |
| II.1       | Le concept de rente économique forestière  | 9         |
| II.2       | Bref historique de la notion de rente  | 9         |
| II.3       | De la rente foncière à la rente économique forestière                                    | 10        |
| II.4       | Amplitude de la rente et modalités de gestion : le débat                                 | 13        |
| II.5       | Conclusion sur les effets du niveau de pression fiscale sur les pratiques des opérateurs | 15        |
| II.6       | Du taux à la structure de la fiscalité : problématique d'une fiscalité environnementale  | 16        |
| II.7       | Les réformes inspirées par la Banque Mondiale  | 16        |
| II.7.1     | Les objections et les craintes   | 17        |
| II.7.2     | La pratique actuelle   | 19        |
| <b>III</b> | <b>Le contexte de la foresterie en Afrique centrale</b>                                  | <b>20</b> |
| III.1      | Principaux indicateurs de production   | 20        |
|            | Des réserves forestières encore importantes  | 21        |
| III.3      | La seconde source de recettes d'exportation est une ressource renouvelable               | 21        |
| III.4      | Les caractéristiques contrastées de l'exploitation                                       | 22        |
| III.4.1    | Implications de l'exploitation hyper-sélective sur la gestion forestière                 | 23        |
| III.5      | L'industrie du bois : opportunité et risque  | 24        |
| <b>IV</b>  | <b>Analyse par pays</b>  | <b>26</b> |
| IV.1       | Le Cameroun  | 26        |
| IV.1.1     | Les évolutions récentes du secteur   | 27        |
| IV.1.2     | Le développement des industries de transformation du bois                                | 28        |
| IV.1.3     | Risques de surcapacités de transformation  | 28        |
| IV.1.4     | L'expansion préoccupante de l'exploitation illégale                                      | 29        |
| IV.1.5     | La fiscalité du secteur forestier  | 29        |
| IV.1.6     | Les effets de la fiscalité sur la gestion forestière au Cameroun                         | 33        |
| IV.2       | Gabon  | 35        |
| IV.2.1     | Présentation générale  | 35        |
| IV.2.2     | Les modes d'exploitation   | 35        |
| IV.2.3     | La place de l'okoumé dans l'exploitation gabonaise                                       | 36        |
| IV.2.4     | Les chiffres de la production et des exportations  | 37        |
| IV.2.5     | Les perspectives   | 37        |
| IV.2.6     | La fiscalité   | 38        |
| IV.3       | République du Congo (Brazzaville)  | 43        |
| IV.3.1     | Présentation générale  | 43        |
| IV.3.2     | La production  | 44        |
| IV.3.3     | La politique forestière du Congo   | 45        |
| IV.3.4     | La fiscalité forestière au Congo   | 47        |
| IV.3.5     | Les évolutions envisagées  | 49        |
| IV.4       | République Centrafricaine  | 51        |



|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| IV.4.1      | Présentation générale  | 51        |
| IV.4.2      | L'état de l'aménagement forestier  | 52        |
| IV.4.3      | Le développement de l'industrie de transformation  | 53        |
| IV.4.4      | La fiscalité forestière  | 54        |
| <b>IV.5</b> | <b>Guinée Équatoriale</b>  | <b>57</b> |
| IV.5.1      | La fiscalité forestière en Guinée Équatoriale  | 58        |
| IV.5.2      | Conclusion   | 59        |
| <b>V</b>    | <b>Tableaux synthétiques comparatifs des fiscalités forestières de 4 pays d'Afrique centrale</b>             | <b>61</b> |
| <b>VI</b>   | <b>Les effets de la fiscalité sur la gestion forestière en Afrique centrale</b>                              | <b>64</b> |
| VI.1        | Le potentiel et les limites de l'outil « fiscalité »   | 64        |
| VI.2        | Le rythme du processus   | 65        |
| VI.3        | Problématique des impacts des différentes redevances et taxes  | 65        |
| VI.3.1      | La redevance de superficie   | 66        |
| VI.3.2      | Les taxes ou redevances d'abattage   | 67        |
| VI.3.3      | Les taxes d'exportation  | 69        |
| VI.3.4      | Les taxes sur le bois brut consommé par les usines   | 72        |
| VI.3.5      | Conclusion : quelle rôle pour la fiscalité forestière ?  | 73        |
| <b>VII</b>  | <b>Conclusions et recommandations relatives à une politique régionale en matière de fiscalité forestière</b> | <b>74</b> |
|             | <b>Références bibliographiques</b>   | <b>78</b> |

Annexe 1 : Tableau récapitulatif de la fiscalité forestière dans les 5 pays du Bassin du Congo

Annexe 2 : Termes de référence de la mission

## I Introduction : la mission

---

Le programme éco-régional ERBPC du WWF-CARPO m'a demandé de réaliser une étude sur les effets de la fiscalité forestière dans 5 pays du Bassin du Congo, le Gabon, le Cameroun, le Congo-Brazzaville, la Centrafrique et la Guinée Équatoriale. Il s'agissait « d'analyser le système de taxation dans les pays du Bassin du Congo, afin de favoriser une cohérence sous-régionale dans le domaine de la fiscalité forestière ». Il était précisé que « le consultant devra esquisser les éléments d'une stratégie sous-régionale pour un développement forestier durable » (TdR en annexe). La durée de la mission étant de 4 semaines, les séjours dans les différents pays furent de durée inégale et les analyses ne sont pas toujours approfondies autant qu'il serait souhaitable. La Guinée Équatoriale a fait l'objet d'une analyse basée sur les documents disponibles ou connus du consultant et non d'une enquête directe dans le pays. Le Cameroun avait fait quelques mois auparavant l'objet d'une analyse approfondie, dans le cadre d'un audit économique et financier du secteur forestier réalisé à la demande du gouvernement, travail dont j'étais l'un des coordonnateurs. Les récents changements concernant la fiscalité forestière apportés par la loi de finances 2000 – 2001, qui s'inspirent de certaines recommandations de l'audit, ont été prises en compte dans le présent rapport.

La mission s'est déroulée en mai 2000, à partir de Libreville. Le consultant a rencontré dans les différents pays des responsables des administrations forestières, des services fiscaux centraux et des sociétés de contrôle, ainsi des opérateurs économiques, des bailleurs de fonds et des ONG. Je remercie tous mes interlocuteurs pour leur disponibilité et les informations précises qu'ils se sont toujours efforcé de m'apporter au cours de cette étude.

Je remercie également André Kamdem Toham, coordonnateur ERBC, et ses collaborateurs du WWF Libreville pour les excellentes conditions de travail qu'ils ont su me ménager tout au long de cette étude.



## II La problématique de la réforme fiscale

### II.1 Le concept de rente économique forestière

Historiquement, la rente était d'abord le loyer versé au propriétaire foncier. Puis la notion de rente est progressivement devenue indicateur économique et outil de dialogue, censé être compris de tous.

Chez tous les auteurs la rente a plus ou moins la même définition. La rente est une différence : le revenu brut moins les coûts du travail, du matériel et des investissements en capitaux (y compris la rémunération « normale » du capital). Encore faut-il s'accorder sur la manière de calculer le revenu et sur la notion de rémunération « normale ».

L'estimation d'un taux de profit normal est une question difficile et sujette à controverse : toutes les activités économiques et tous les pays ne présentent pas le même profil en termes de risques et ces différences peuvent justifier que l'appréciation de ce que doit être un taux de profit normal diffère selon les secteurs et les opérateurs. **Plus les opérateurs manquent de visibilité à long terme, plus les taux de profits attendus à court terme sont élevés.**

### II.2 Bref historique de la notion de rente<sup>1</sup>

Pour Ricardo (1772-1823), « la rente est cette portion du produit de la terre que l'on paie pour avoir le droit d'exploiter les facultés productives originelles et impérissables du sol. »<sup>2</sup> Pour comprendre l'apparition de la rente dans la théorie de Ricardo, il faut prendre en compte deux hypothèses « standard » de l'économie politique : l'existence d'un taux de profit moyen liée à la mobilité des capitaux entre les différents secteurs de l'économie, les rendements décroissants liés à la fertilité décroissante des terres – telle qu'elle était ressentie dans l'économie agricole du XIXe siècle.

Dans le modèle de Ricardo, le prix d'équilibre du marché reflète le prix de production sur les terres marginales c'est-à-dire les terres les moins fertiles mises en culture au fur et à mesure de l'accroissement de la demande de denrées. Il existe donc une différence entre le prix de production du blé sur les terres les plus fertiles et le prix unique du marché. C'est la rente différentielle. On l'appelle rente pour la distinguer du profit, lequel est inclus dans le prix de production. Le terme de « différentielle » exprime la différence de fertilité des sols, que cette différence de qualité soit « naturelle » ou résulte d'un investissement passé (amendements agricoles...).

La rente a quatre sources que Ricardo regroupe en deux catégories : 1) la **qualité** des terres et leur **localisation** (agriculture extensive), 2) leur **force productive**, c'est-à-dire leur rendement, et leur rareté (agriculture intensive). Elles représentent les deux composantes de la rente différentielles : 1) la **rente différentielle extensive**, les terres sont progressivement mises en culture mais ne sont pas de même qualité donc un surplus apparaît pour les meilleures terres; 2) la **rente différentielle intensive**, la production est progressivement intensifiée or le rendement du dernier apport en capital-travail est décroissant et comme le taux de profit du capital est le même pour toutes les unités de capital, un surplus apparaît dans les secteurs dont les rendements marginaux sont supérieurs (Guigou 1982).

La conception marxiste de la rente différentielle a de nombreux points communs avec celle de Ricardo : la rente ne pèse pas sur le prix des produits, la propriété privée ne la crée pas mais permet sa captation, son niveau est fixé à la marge, la « rente différentielle de type I » est indépendante du capital et provient de la fertilité du sol et de sa localisation, la « rente différentielle de type II » est liée à l'intensification de la production et à l'inégale répartition du capital entre les exploitations.

<sup>1</sup> Ce paragraphe est inspiré du mémoire de stage de S. Champagnat (1996, Ecole polytechnique – CIRAD-GREEN) sur la rente forestière.

<sup>2</sup> Ricardo : chapitre II des *Principes d'Économie Politique*. Cité par Guigou J.L. 1982. p.177.



Pour Alfred Marshall, la rente foncière reflète l'« *excédent de la valeur des rendements totaux qu'obtiennent le capital et le travail appliqués à une terre sur les rendements que ce travail et ce capital auraient obtenus dans des conditions aussi défavorables que celles qui existent à la limite de la culture* »<sup>3</sup>. C'est une rente différentielle qui ne s'applique **qu'aux facteurs de production naturels**, typiquement la rente différentielle de type I de Ricardo et Marx, sauf que le prix est ici fixé par la loi de l'offre et de la demande. La **quasi-rente** se définit comme le revenu « sur les courtes périodes » de l'amélioration d'un instrument de production (investissement). Elle est un revenu fourni par un instrument de production créé par l'homme contrairement à la rente foncière (Marshall est le premier à distinguer la terre – fertilisée, irriguée – du sol). La **rente de situation** est liée aux économies externes dues au progrès de la société (chemin de fer, routes etc.).

Le terme de « rente » fait cependant l'objet d'usages assez généraux, parfois éloignée des concepts originaux, même si on perçoit généralement les liens qui les unissent à ces définitions. La notion « d'économie de rente » renvoie à un « *surplus accaparé par les agents membres ou proches de l'État* »<sup>4</sup>. L'économie de rente est une économie pouvant se reproduire sans accumulation. Dans ce contexte de « reproduction sans accumulation de capital productif », la rente est que prélève l'État et ses différentes clientèles politiques. Elle provient généralement de l'exploitation de ressources naturelles renouvelables ou non dont l'État s'est assuré le contrôle au travers de différents instruments de souveraineté (propriété ou monopole de gestion/commercialisation).

### II.3 De la rente foncière à la rente économique forestière

La définition de la rente économique que donne le *Dictionnary of Economics* (Penguin, cité par Champagnat, 1997), soit « *la différence entre le revenu dégagé d'un facteur de production et la rémunération nécessaire pour conserver ce facteur dans la même utilisation* »<sup>5</sup> éloigne définitivement l'identification implicite dans le modèle de Ricardo entre rente et rareté (chez Ricardo, la rareté des terres fertiles se manifeste face à l'augmentation des besoins). Cette définition permet la prise en compte de l'innovation (technique, économique, commerciale). Elle diffère également d'une conception restrictive de la rente donnée par le *Palgrave Dictionary of Economics* qui définit la rente comme la part du revenu liée à la rigidité absolue de l'offre de certains biens, ceux dont l'offre ne peut augmenter du fait de leur rareté et de leur caractère non reproductibles (des auteurs citent à cet égard le supplément de loyer par rapport au prix moyen que peut en toutes circonstances imposer le propriétaire d'un bien immobilier bénéficiant d'une vue imprenable sur un site remarquable).

La rente économique forestière a d'abord été dérivée de la de la rente foncière différentielle de type I, la richesse commerciale de la ressource ligneuse déterminant l'amplitude de cette rente. Outre la richesse intrinsèque, la **rente de forêt primaire** (Repetto et al., 1989)<sup>6</sup> est très largement supérieure à la rente de forêt secondaire – si elle existe – du fait de la qualité et de la taille des arbres<sup>7</sup>. La localisation plus ou moins proche des ports d'exportations ou des marchés locaux est un autre facteur déterminant l'amplitude – ou simplement l'existence – de la rente économique forestière. Plusieurs auteurs anglo-saxons contemporains élargissent cette définition et tendent à identifier la rente forestière à la valeur marchande potentielle du bois sur pied (Repetto, 1988 ; Vincent, 1990), que celle-ci soit réalisée par l'exploitant, laissée sur pied par l'écroulement ou les règles de sylviculture, ou détruite par les opérations d'exploitation et d'extraction ou par une médiocre transformation industrielle (voir schéma). Hyde *et al.* (1991) vont plus loin, et introduisent une dimension temporelle puisqu'ils considèrent que le calcul de la rente devrait tenir compte également des coûts d'entretien et de renouvellement de la ressource (sylviculture, contrôle, replantations...).

<sup>3</sup> Marshall, *Principes d'économie politique*, livre 5, chap.8., cité dans Guigou J.L. 1982

<sup>4</sup> Hugon P., *L'économie de l'Afrique*, Economica, Paris, 1993.

<sup>5</sup> On retrouve la conception d'A. Marshall pour qui la rente est synonyme du «surplus du producteur».

<sup>6</sup> Repetto R., Magrath W., Wells M., Beer C., Rossini F. 1989. Wasting assets: Natural resources in the National income accounts. W.R.I. June 1989.

<sup>7</sup> Ce qui est, en Asie du Sud-Est, l'un des moteurs de la conversion massive des forêts précédemment exploitées en espaces agricoles ou de boisements artificiels. La disparition de la rente sur des forêts secondarisées conduisant les grandes compagnies forestières asiatiques à la migration internationale (dans les autres bassins de forêt dense primaire) ou au transfert des intérêts dans de nouvelles activités.

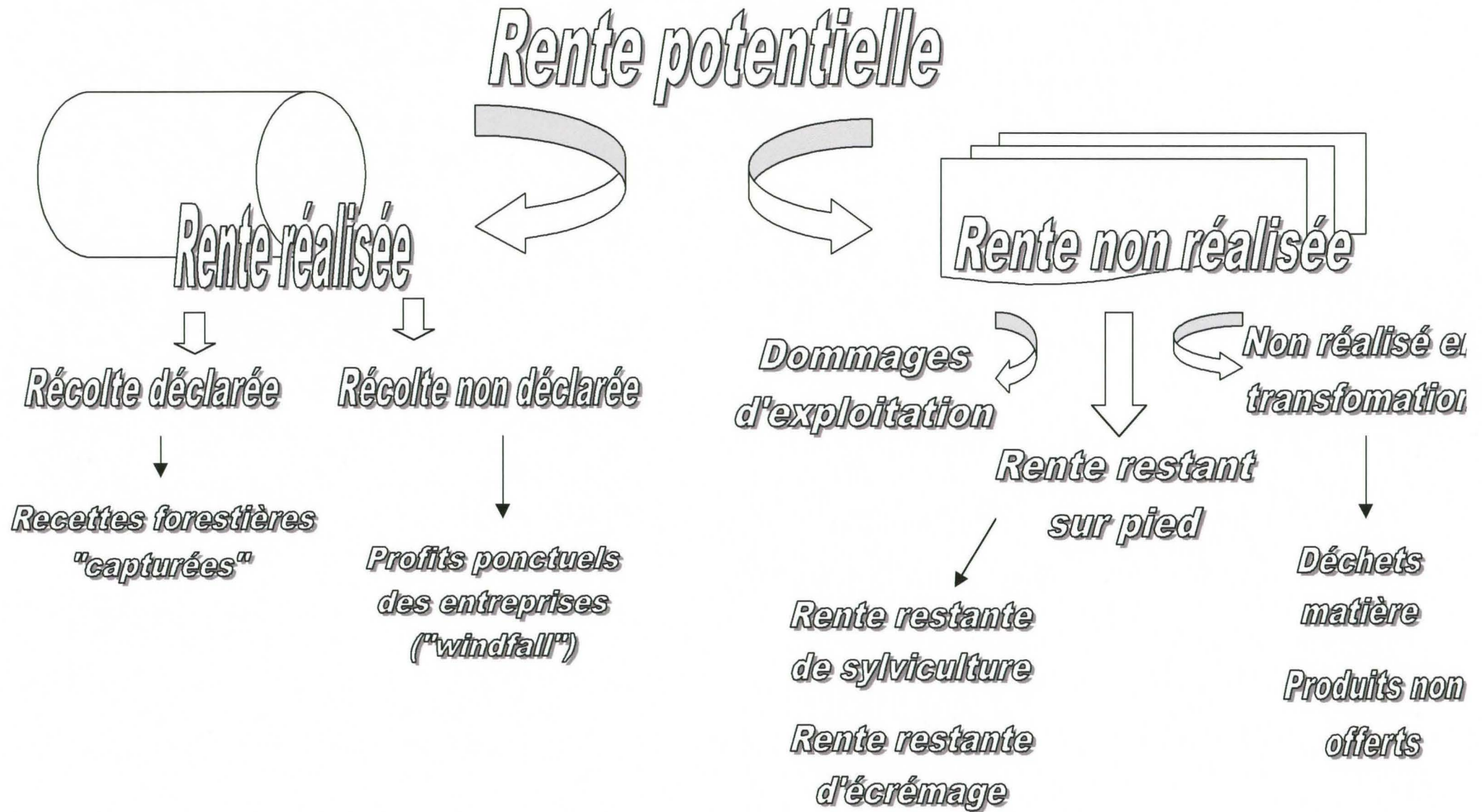


Par convention, nous retiendrons deux concepts : le concept de « rente économique forestière » au sens de profits au dessus d'un taux de profit « normal » (bien que ce dernier soit difficile à déterminer) et le concept de « rente potentielle » qui renvoie à la valeur **marchande** potentielle du bois sur pied. Le graphique de la page suivante schématise ce concept de rente potentielle, lequel ne peut être confondu avec la notion de « valeur économique totale d'un écosystème » qui consiste à tenter de chiffrer monétairement l'ensemble des fonctions de la forêt, y compris pour les services non marchands (conservation de la biodiversité, valeurs d'existence...).

La fonction première de la fiscalité forestière est de « capturer » la rente (sens 1) mais l'existence d'une rente potentielle (sens 2) indique qu'il existe différentes manières pour les agents économiques de **recréer de la rente** (sens 1). Certaines manières sont négatives pour la gestion durable (accroître la part de la rente « non capturée » en fraudant, non respect des règles de sylviculture comme le diamètre minimal d'exploitation...) mais d'autres sont positives (diminution de l'écrémage, réduction des pertes de bois à l'abattage et sur les parcs, fabrication de produits à plus forte valeur ajoutée, diminution ou valorisation des déchets matière...). Cette approche dynamique permet de mieux appréhender les notions de « sortie par le bas » et « sortie par le haut » que j'introduirai dans la suite de ce rapport.

Ajoutons pour finir que l'exploitation d'une ressource naturelle n'implique pas obligatoirement l'existence d'une rente. Dans certains pays – notamment des pays européens – l'exploitation forestière entraîne des rentes négatives, ce qui conduit parfois les gouvernements à subventionner cette activité afin d'entretenir l'espace rural.

Schéma de la « Rente potentielle » chez les économistes forestiers contemporains  
(adapté de M. Gillis, 1993)





## II.4 Amplitude de la rente et modalités de gestion : le débat

Certains économistes comme M. Gillis (1992), voient dans l'objectif de « capture de la rente » (par l'État), un moyen de limiter la propension à agir à court terme des opérateurs « chasseurs de rentes » (*rent seekers*), qui ont par définition une forte propension à la mobilité peu compatible, considère-t-on, avec le temps long qui est nécessaire en foresterie. En allongeant la durée de retour sur investissement, une pression fiscale élevée réduisant la rente économique forestière (profits « excessifs ») peut décaler dans le temps ce que beaucoup d'économistes des ressources renouvelables considèrent être la période la plus dangereuse, celle où l'outil de travail a été rentabilisé et où l'opérateur est le moins sensible aux sanctions éventuelles comme les amendes, les restrictions d'exploitation, voire la suppression du permis.

Plusieurs auteurs insistent également sur l'augmentation de la **demande de superficie** d'exploitation forestière qu'engendre l'existence d'un taux de profit dans le secteur forestier supérieur aux taux de profit de la moyenne des autres secteurs (Repetto, 1988). Il est exact qu'une faiblesse pression fiscale (permettant une forte rente) accroît « l'aire de rentabilité » de l'exploitation forestière en rendant profitable l'exploitation de certaines forêts éloignées. Une vérification empirique a été fournie en Afrique centrale par la dévaluation du FCFA : le doublement instantané des prix du m<sup>3</sup> exporté exprimé en FCFA a permis de rendre économiquement profitable l'acheminement d'un certain nombre d'essences de valeur marchande moyenne issues de forêts éloignées (le poids relatif des coûts de transport s'abaissant). Plus généralement, un certain nombre de massifs forestiers éloignés, dont l'exploitation n'était pas rentable avant la dévaluation du fait du rapport entre coûts de transport et prix des bois, sont devenus économiquement viables pour l'exploitation du bois, ce qui a permis un accroissement des surfaces attribuées. Mais, d'un autre côté, ce rétablissement de la rentabilité des activités forestières est sans doute aussi un des facteurs qui a contribué à rendre envisageable l'adoption de plans d'aménagement par un certain nombre de sociétés forestières, avec l'emploi d'ingénieurs forestiers et l'investissement dans des dispositifs dont la rentabilité (éventuelle) est différée dans le temps. On reviendra sur ce point plus loin.

Quelques économistes forestiers soulignent également l'influence du niveau de la rente économique forestière sur le développement et les caractéristiques des industries de transformation du bois, lieu de la constitution de la valeur. Le risque pointé ici, est celui d'une mauvaise efficacité de l'industrie du bois liée à une "*cheap log policy*" (D'Silva & Appanah, 1993), qui serait la conséquence d'une mauvaise capture de la rente forestière par l'État, et qui permet aux industriels d'approvisionner leurs usines à bas prix. Du fait sans doute de la difficulté d'introduire cette dynamique dans les modèles construits pour rendre compte de l'influence des taxes sur les comportements des exploitants forestiers<sup>8</sup>, les liens entre prix du bois sur longue période et performance des structures industrielles de transformation ne sont pas souvent explicités. L'observation empirique permet toutefois de confirmer les intuitions théoriques. Parmi les industriels du bois les plus efficaces, on compte les transformateurs Italiens et Japonais. La caractéristique commune de ces industriels est d'être strictement spécialisés sur la transformation du bois et d'acheter leur matière première (grumes) sur les marchés internationaux où règne une concurrence active. Prix d'achat du bois élevé et haute efficacité semblent bien corrélés en ce qui les concerne<sup>9</sup>.

D'autres études conduites en Asie du Sud-Est (World Bank, 1991) ont conclu que les surprofits de l'exploitation forestière constituaient l'une des raisons majeures de la non considération par les

<sup>8</sup> La plupart des modèles de rente forestière s'arrêtent à l'exploitation forestière sans prendre en considération la transformation.

<sup>9</sup> Ceci est également la principale explication de ce qui est considéré par les non spécialistes comme le "mystère" de la persistance de l'exportation des grumes dans les pays en développement (mais également dans certains pays développés) : pourquoi les prix des grumes sur le marché international sont-ils parfois si élevés qu'ils dissuadent les forestiers de livrer leur bois aux usines locales, malgré les coûts de transport et les fortes taxes qui affectent l'exportation des grumes ? Parce qu'il existe en dehors des frontières des entreprises de transformation et de vente de bois capable d'offrir des prix assez élevés pour supporter les coûts supplémentaires liés à l'exportation des grumes.



exploitants de mesures de planification des pistes de débardage, dont il a été montré qu'elles sont susceptibles de limiter les dégâts d'exploitation (et donc favoriser la régénération) tout en diminuant les coûts des opérations (réduction du temps de fonctionnement des engins et des distances parcourues). Le faible pourcentage représenté par ces gains potentiels rapportés au profit total annuel (3 à 8 % seulement d'après l'étude de la Banque Mondiale), dissuaderait les opérateurs d'investir au préalable dans des actions de formation du personnel et d'acquisition de compétences en planification spatiale et temporelle des opérations<sup>10</sup>. Pour les auteurs de cette étude, une diminution des profits de court terme devrait inciter les opérateurs à rechercher plus systématiquement des gains de productivité, que ce soit au cours des opérations d'exploitation ou à l'occasion de la transformation du bois. Si l'objectif de maximisation des gains actualisés sur une période longue est le seul qui guide l'opérateur, la diminution de la rentabilité de **court terme** de l'exploitation devrait conduire les opérateurs à conclure qu'il est de leur intérêt "d'investir dans les arbres" et de choisir des méthodes d'exploitation qui minimisent les dégâts et laissent espérer un volume important en seconde coupe.

Mais d'autres auteurs ont un point de vue différent sur la même question. Leruth, Paris et Ruzicka<sup>11</sup> (les deux premiers travaillent respectivement au FMI et à l'OCDE) considèrent que si la taxe portait sur les dommages elle pourrait avoir un rôle incitatif, mais dans la mesure où la taxe porte sur l'exploitation elle-même, elle ne sert à rien (fausse assimilation avec la taxe pigouvienne<sup>12</sup> qui vise à l'internalisation du coût social des dommages), voire elle contribue à accroître les mauvaises pratiques. En réduisant le taux de profit la taxe réduit la valeur future de la forêt exploitée on suppose qu'à récolte égale on a deux méthodes d'extraction, une onéreuse mais qui réduit les dommages (type « *hélicoptère logging* ») et une moins onéreuse qui accroît les dommages (type « *bulldozer logging* »). La réduction de la rente par l'accroissement de la fiscalité pousse les exploitants à réduire les coûts des opérations. Le choix est donc systématiquement celui de la méthode la moins coûteuse, celle qui accroît les dégâts et réduit la valeur future de la ressource. Seule la perspective de la gratification d'un paiement reflétant la valeur de la forêt à l'issue de la durée du permis est susceptible de changer les choix faits à l'instant T, disent les auteurs.

Ce raisonnement est intéressant dans la mesure où il met l'accent sur la spécificité de la foresterie par rapport à d'autres ressources naturelles et à la problématique de la pollution (problématique des émissions de produits polluants). En outre, cette thèse peut recevoir un semblant de vérification empirique en Afrique : il y a une vingtaine d'années, les observateurs s'accordent pour dire que les méthodes d'exploitation de nombreux exploitants étaient nettement meilleures qu'aujourd'hui. Elles comprenaient une planification assez systématique des routes et des pistes de débardage et des cartes à bonne échelle où chaque pied destiné à être exploité était reporté. La baisse durable du prix des bois tropicaux qui a marqué les années 1980 a conduit ces exploitants à renoncer à ces techniques, coûteuses **à court terme**. Il faut cependant nuancer les conclusions qu'on pourrait tirer de ces faits empiriques. De l'aveu même des acteurs, c'est **la modestie de leur assise financière** qui les a forcés à renoncer à ces méthodes, introduites moins par souci de gestion durable que par logique de rationalisation économique. De la même manière qu'en situation de crise les firmes les moins assurées financièrement sacrifient en priorité leurs dépenses de recherche et développement, les compagnies forestières en situation de crise ont sacrifié leurs dépenses immédiates quand bien même celles-ci devaient accroître leurs bénéfices à moyen terme.

Ces remarques peuvent amener à au moins deux conclusions :

<sup>10</sup> Cette même étude de la Banque Mondiale qui concernait la Malaisie remarquait que les exploitants, adoptant une attitude typique de "free-riders" (opportuniste), préfèrent attendre que l'État fasse les investissements nécessaires à la formation des personnels, en espérant en bénéficier sans bourse délier. Personnellement, je pense que dans le cas particulier de l'Afrique centrale il faut insister sur les faiblesses de management des entreprises forestières et la difficulté à entreprendre des ajustements qui ne peuvent se limiter à un seul segment de l'activité de l'entreprise mais exigent un véritable "remise à plat" de celle-ci.

<sup>11</sup> « The Complier Pays Principle: The Limits of Fiscal Approaches Towards Sustainable Forest Management » by Luc Leruth, Remi Paris, and Ivan Ruzicka, IMF Working Paper, 02/2000

<sup>12</sup> Du nom de l'économiste américain Pigou qui a, en 1920, formulé la théorie des "effets externes" ou "externalités" et, si ces effets externes sont négatifs, a proposé l'utilisation de l'outil fiscal pour réduire l'écart entre coût social et coût privé des dommages ("internaliser les effets externes").



- l'une est qu'il est impossible d'imaginer une gestion forestière durable qui serait mise en œuvre avec une rentabilité économique négative, voire même simplement médiocre. Le redressement des cours du bois tropical depuis 1993-1994 correspond également à un renouveau des perspectives de l'aménagement forestier, complètement gelées depuis des années malgré l'ancienneté de la connaissance des méthodes de base de cet aménagement en Afrique.

l'autre est que les capacités des sociétés forestières constituent une variable critique pour s'assurer de l'irréversibilité des changements de méthodes de gestion forestière et de la pérennité des innovations introduites dans les méthodes d'exploitation et de transformation. Cela signifie que les nouvelles contraintes d'aménagement – si elles deviennent bien la condition indiscutée des activités forestières dans tout le bassin du Congo – tendent à exercer une pression sur les opérateurs les moins professionnels et également sur ceux dont la surface financière est trop limitée pour résister aux inévitables variations conjoncturelles du marché des bois. Les conséquences politiques sont à considérer : les objectifs de promotion d'entrepreneurs forestiers nationaux peuvent être contradictoires avec la sélection d'opérateurs capables d'absorber les fluctuations de conjoncture sans remettre en cause les investissements effectués dans les aménagements forestier.

## II.5 Conclusion sur les effets du niveau de pression fiscale sur les pratiques des opérateurs

Si l'on peut être sceptique sur les effets positifs qu'entraînerait mécaniquement une hausse de la pression fiscale, il faut tout de même considérer les effets d'une sous-fiscalisation du secteur sur le comportement des acteurs économiques.

Les observations empiriques montrent – en forêt comme dans d'autres secteurs – qu'une rente élevée est un facteur considérable **d'inertie** dans les choix des techniques, surtout lorsque l'accès à la ressource est gérée selon des modalités politiques dominées par le clientélisme. Si de réelles contraintes techniques existent (absence de marché pour certaines essences, coûts de transports élevés) des marges de progrès à court et moyen terme, liées simplement à une formation adéquate du personnel et à une gestion un peu plus professionnelle (la proportion des entreprises tenant une comptabilité analytique est faible en Afrique centrale), peuvent être constatées dans de nombreuses entreprises. Dans un texte récent<sup>13</sup> Pearce, Putz et Vanclay s'étonnent : « *In some cases it would appear that the most profitable regime is not employed. RIL might, for example, lower costs but not be used, perhaps because of ignorance or for reasons that remain unclear* ». Pourtant ce n'est pas la première fois qu'on constate que des agents économiques n'utilisent pas les innovations techniques et organisationnelles disponibles, surtout s'ils bénéficient de rentes confortables et que leur taux d'actualisation est élevé. On sait aussi qu'il y a des obstacles psychologiques réels, un manque de capacités managériales et de fortes rigidités organisationnelles<sup>14</sup>. De plus, la nécessité de changer n'est pas toujours évidente aux yeux des exploitants, habitués à ouvrir de nouveaux fronts d'exploitation forestière lorsqu'une zone est épuisée.

Si incontestablement une pression fiscale accrue ne garantit pas l'usage de meilleures techniques, le maintien d'une très faible pression et le gaspillage du bois (en forêt et aussi au cours de la transformation) sont généralement corrélés. Un renforcement de la pression fiscale (là où celle-ci est basse) est aussi un **signal** de rareté de la ressource, adressé dans le cadre d'une politique forestière cohérente aux opérateurs présents et futurs. Là où les auteurs les plus sceptiques sur l'accroissement de la pression fiscale ont parfaitement raison, c'est que si cet accroissement ne s'accompagne pas d'un contrôle et de la mise en œuvre de règles d'aménagement, le résultat sera désastreux. Il faut cependant s'attendre plus à un accroissement de l'exploitation illégale – qui est le véritable problème – que d'un accroissement des dégâts, dont l'amplitude est, en Afrique centrale, relativement limitée

<sup>13</sup> Pearce D., Putz F., Vanclay J., *A sustainable forest future?* Final Draft July 1999. NRI-DFID.

<sup>14</sup> Dans certains groupes européens opérant en Afrique centrale, le turn-over des responsables des branches locales (directeurs d'exploitation, chefs de chantier, responsable d'usine...) est très fort, ce qui empêche d'investir sur une réorganisation complète du mode d'exploitation et de la transformation. À l'opposé, les compagnies qui ont fait des progrès notables dans la mise en œuvre de l'aménagement se singularisent par la stabilité de leurs cadres et l'emploi d'ingénieurs forestiers (seules trois sociétés en Afrique centrale ont recruté des ingénieurs forestiers à ce jour)



par le caractère très sélectif de l'exploitation (1 à 2 arbres coupé par hectare en moyenne, loin des côtes).

## II.6 Du taux à la structure de la fiscalité : problématique d'une fiscalité environnementale

Dans le débat théorique, les raisonnements visent essentiellement le niveau de **pression** fiscale, rarement la **structure** de la fiscalité à pression fiscale comparable. Pourtant une partie du débat sur les réformes fiscales l'heure actuelle dans les pays en développement porte moins sur le niveau de pression que sur l'assiette des taxes et notamment leur répartition amont – aval, ou d'autres modalités.

Les possibilités sont nombreuses, par exemple :

- moduler la taxe d'abattage suivant les coûts de transport ;
- taxer plus les essences surexploitées et détaxer les essences abondantes, robustes et sous-exploitées ;
- taxer la matière brute entrant en usine et non le produit exporté ;
- enfin, baisser les droits de sortie mais hausser ou introduire des taxes de superficie pour inciter l'opérateur (qui est de plus en plus souvent un industriel) à mieux parti d'une ressource utilisée sans grand souci d'économie (même si le caractère incitatif de cette mesure est très discuté).

## II.7 Les réformes inspirées par la Banque Mondiale

La Banque Mondiale s'est intéressée au début des années 1990 à la problématique de la fiscalité forestière. Un texte remarqué fut celui de Grut, Gray et Egli (1991), publié dans la collection des documents techniques de la Banque Mondiale, qui mettait l'accent d'une part sur l'insuffisance de la collecte de la rente économique forestière par les gouvernements africains, et sur la structure inadéquate, selon eux, de la fiscalité forestière avec la prédominance des droits et taxes de sortie. On a retenu de leur texte une de leurs principales propositions : le report en amont de la fiscalité (taxe unique de superficie, éventuellement indexée sur la valeur du bois contenu dans le permis), destinée notamment à lutter contre l'écrémage et le gaspillage de matière.

Il est difficile de parler d'une position officielle détaillée de la Banque en matière de réforme fiscale en Afrique. Des initiatives de responsables géographiques ou sectoriels ont parfois été présentées un peu abusivement comme des positions de l'institution. On retrouve toutefois un certain nombre de principes communs dans les différents documents ou initiatives pris dans la sous-région. Ces principes peuvent être résumés dans les points suivants

- accroissement de la part relative de la fiscalité amont par rapport aux droits et taxes de sortie ;
- niveau de la fiscalité reflétant la valeur de la ressource (utilisation de prix de marchés, type valeurs FOB) ;
- procédure compétitive d'attribution des permis reflétant la « disposition à payer » (*willingness to pay*) des opérateurs pour l'accès à la ressource ;
- non affectation automatique des taxes forestières au secteur forestier (principe de la caisse unique, qui n'est pas propre au secteur forestier)

En ce qui concerne les politiques commerciales, la Banque Mondiale est opposée aux politiques d'interdiction d'exporter des grumes. Grut et al. admettent la légitimité d'une certaine incitation au développement des industries locales, mais suggèrent que la taxe sur les exportations de grumes (présentée comme un pis-aller puisque le report de la fiscalité en amont est fortement recommandé) soit utilisée de préférence à l'interdiction, pour des raisons d'efficacité économique. Dans les débats au Cameroun, la Banque Mondiale s'était opposée à un trop fort écart entre la fiscalité des grumes et celles des produits transformés et exportés, de crainte que cet avantage fiscal ne revienne à une subvention indirecte aux usines locales, et donc d'une part à une affectation arbitraire de ressources financières limitées à un secteur de l'économie au détriment d'autres qui sont peut-être plus prioritaires, d'autre part à une forte protection de l'industrie du bois génératrice d'inefficacité technico-économique.

En ce qui concerne le niveau de la fiscalité forestière, la Banque Mondiale mais aussi le FMI ont semblé considérer que le secteur forestier ne contribuait pas au budget de l'État à la hauteur de ses



potentialités. Mais l'accroissement de la pression fiscale n'est pas systématiquement la seule réponse des deux institutions, l'amélioration du recouvrement est également une des mesures qui a été soutenue. Au Cameroun, la Banque a soutenu la mise en place du programme bi-ministériel (Forêts et Finances) de « sécurisation des recettes fiscales ».

En Afrique centrale, le Cameroun fut le pays où la Banque Mondiale, avec l'appui du FMI, a soutenu et inspiré la politique de réforme fiscale du gouvernement<sup>15</sup>. L'accroissement important du taux plancher de la redevance forestière annuelle (portant sur la superficie) vient clairement des propositions de la Banque (qui avait proposé un prix plancher à 2000 FCFA/ha/an au lieu des 1500 FCFA finalement retenu). Mais la Banque proposait également la diminution des droits de sortie sur les grumes, mesure qui ne fut, elle, jamais suivie par le gouvernement. Les critiques de la Banque Mondiale font remarquer que l'institution n'a pas mis autant de zèle à appuyer le principe de baisse des droits de sortie qu'à soutenir celui d'une hausse de la redevance de superficie<sup>16</sup>.

## **II.7.1 Les objections et les craintes**

### **Critiques émanant du secteur privé**

Les principes de la Banque en matière de fiscalité forestière ont été critiqués par le secteur privé, vivement opposé à un accroissement des taxes d'amont, notamment de la taxe de superficie. Outre l'opposition à une hausse absolue de la pression fiscale, le secteur privé a mis en avant un certain nombre d'arguments pour s'opposer à la hausse du poids relatif de la redevance de superficie, parmi lesquels on retiendra :

- le fait que la redevance de superficie est déconnectée de l'activité économique qui dépend de l'état du marché. Le paiement est effectué avant la vente du bois, quel que soit le nombre d'arbres abattus et leurs prix de vente sur le marché ;
- le fait que les surfaces ouvertes annuellement à l'exploitation sont réduites du fait de l'aménagement alors que la taxe porte sur l'ensemble de la superficie concédée ;
- l'argument de la lutte contre l'exploitation trop sélective est rejeté au motif qu'un prélèvement d'une gamme élargie d'essences ne dépend pas de la volonté de l'exploitant mais de l'état du marché.

Dans les débats qui ont accompagné l'audit du secteur forestier au Cameroun, il apparaissait clairement que les opérateurs du secteur privé préféraient la taxe d'abattage (liée à l'activité) et les droits de sortie (lié à la réalisation de la vente) aux taxes ou redevances « amont ». Les transformateurs étaient spécifiquement opposés, pour leur part, à une hausse des droits de sortie sur les produits transformés au nom de la défense de la base industrielle domestique.

Une certaine opposition s'est également manifestée, pour au moins une partie des opérateurs, quand il s'est agi au Cameroun d'introduire une procédure concurrentielle (les premières ventes de coupe attribuées par appel d'offres l'ont été en 1996) pour l'attribution des titres d'exploitation. L'opposition a été particulièrement vive chez les opérateurs nationaux, qui craignaient de ne pouvoir suivre financièrement. Cette inquiétude a été largement effacée par la réservation de titres (ventes de coupe et concessions) aux Camerounais. En règle générale, les opérateurs sont réticents vis à vis des risques de « surenchère » qu'entraîne cette procédure et surtout, pour les industriels, par la non prise en compte des installations de transformation existantes.

### **Les autres critiques (et leurs limites)<sup>17</sup>**

En dehors du secteur privé un certain nombre d'arguments en faveur de redevances de superficie modérées en Afrique Centrale sont régulièrement avancés. L'un d'eux est que pour rentabiliser l'aménagement, construire des usines, et rendre plus praticable les rotations de longue durée, il serait

<sup>15</sup> On trouvera une vision de cet épisode de la réforme fiscale en Afrique centrale dans le travail du CERNA rédigé par JC Carret (1998).

<sup>16</sup> En Indonésie, les conditions attachées aux mesures d'aides financières du FMI (soutenu par la Banque Mondiale) comprenaient une baisse des droits de sortie sur les grumes, lesquels ont été ramenés de 200 % (interdiction de facto) à 30 %, puis 20 % (actuellement) et 10 % en 2001.

<sup>17</sup> Ce paragraphe est repris de notre livre "Les instruments économiques de la forêt tropicale – Le cas de l'Afrique centrale" (1999).



nécessaire que les opérateurs puissent disposer de vastes superficies. Renchérir le coût unitaire de la surface de forêt conduirait à réduire le nombre des grandes concessions, ce qui serait un handicap pour l'aménagement et la gestion durable<sup>18</sup>.

Cet argument prend pour hypothèse que les caractéristiques de l'exploitation forestière en Afrique centrale n'évoluent pas, ou seulement très lentement. Or, une hausse des redevances de superficies augmentant le coût d'acquisition de la ressource est susceptible de constituer un facteur d'incitation pour une diminution des gaspillages et pertes de bois au niveau des chantiers : inventaires plus complets et plus soigneux, efforts pour limiter les pertes de bois à l'abattage, gestion des parcs à bois plus rigoureuse. Au niveau de la transformation également : récupération des parties non-exportables des grumes (culées et tête des billes, parties fendues à l'abattage), augmentation des rendements matière pour les produits principaux (sciages, placages, contreplaqués...), valorisation des sous-produits (moulures, chevrons, frises...) et des déchets (y compris la valorisation énergétique), choix de productions apportant plus de valeur ajoutée (meubles, parquets, produits de menuiserie industrielle...). Cette rationalisation de la gestion des bois abattus peut s'effectuer sans beaucoup changer l'importance des prélèvements en forêt, ce qui est un point important.

Une recherche plus active de débouchés commerciaux pour certaines essences "secondaires" peut également être encouragée par cette augmentation du coût des superficies, notamment là où les prélèvements sont très sélectifs. Ceci a pour conséquence une certaine intensification des prélèvements, laquelle doit être compatible avec les caractéristiques du massif forestier exploité et, dans tous les cas, soigneusement évaluée dans le cadre de plans d'aménagement révisés régulièrement<sup>19</sup>. Mais l'accroissement des prélèvements n'est pas la seule voie possible pour compenser ce déplacement de la fiscalité : la valeur créée par l'entreprise à partir d'un volume donné de bois est fonction de l'efficacité de ses procédés de transformation, du type de produit qu'elle fabrique, de la productivité et de la qualité de sa main d'œuvre, de sa capacité à répondre aux besoins des marchés les plus porteurs, de créer des débouchés nouveaux pour des essences méconnues ou des produits nouveaux... Bref, le problème doit être posé en termes économiques et non en termes physiques, ce qui implique une évolution des perceptions de bon nombre d'opérateurs – et d'observateurs – habitués à raisonner principalement en termes de volume abattu.

L'étude du CERNA (Carret, 1998), critique ainsi l'augmentation des redevances de superficie « [Des économistes favorables à cette augmentation] *ne pensent pas que la redevance annuelle de superficie incite seulement à augmenter le rendement à l'hectare mais qu'elle incite aussi à réduire les superficies parcourues annuellement par l'exploitation. Ce n'est vrai qu'à la condition que l'exploitant forestier retrouve une rentabilité équivalente en exploitant un hectare à celle qu'il obtenait en exploitant trois hectares, c'est à cette condition seulement que la redevance annuelle de superficie est une taxe incitative. Pour cela, **il faut au minimum qu'il multiplie son rendement par trois.** Or, et c'est là tout le problème, pour multiplier le rendement par trois, il lui faut exploiter i) des grumes dont la qualité est plus basse que celles qu'il exploitait auparavant et ii) des essences qu'il n'exploitait pas auparavant.* » (p. 137 – souligné par moi). On a là un bon exemple d'un raisonnement qui assimile totalement la valeur que peut créer l'industrie et les volumes prélevés<sup>20</sup>.

Enfin, il reste à prouver qu'il serait nécessaire que les concessions soient de très grande taille pour que la gestion soit durable. L'idée sous-jacente de la critique d'une hausse des redevances de superficie en amont est qu'une grosse unité de transformation qui ne s'approvisionnerait que sur sa propre concession, pourrait voir apparaître des excédents de capacité si elle devait réduire sa

<sup>18</sup> Rapporté par Chaudron (1997) à propos des débats au Congo-Brazzaville à cette époque.

<sup>19</sup> En outre les données du problème sont bien différentes dans les zones côtières où la proximité des ports conduit à des prélèvements assez importants (souvent plusieurs pieds à l'hectare), et dans les régions éloignées et plutôt enclavées où les ressources forestières restent les plus abondantes, et dans lesquelles le prélèvement moyen excède rarement 1 pied à l'hectare.

<sup>20</sup> On remarquera en outre qu'une des conclusions logiques de cette approche est que les redevances à la superficie devraient être nettement moins élevées dans les régions côtières (afin de ne pas accroître la surexploitation) que dans les régions éloignées (où l'augmentation des prélèvements pose moins de problèmes, voire peut être souhaitable). Comme en général les taxes d'abattage sont plus fortes en région côtières que dans l'arrière-pays, les signaux adressés aux opérateurs risquent de s'en trouver quelque peu brouillés...



superficie d'approvisionnement suite à une forte hausse des redevances. L'opérateur, suggère cette critique, serait tenté de raccourcir sa rotation pour maintenir le flux de grumes entrant en usine, ce qui serait préjudiciable à une gestion durable. Mais on peut envisager un autre modèle que celui de l'industriel s'approvisionnant exclusivement ou presque sur ses permis. La dissociation des fonctions de transformation et des concessions (contrairement à certaines législations actuelles), ouvrirait la voie au développement d'un véritable marché domestique mettant en relation l'offre et la demande de bois. Dans ce schéma, le fait que des opérateurs-exploitants de dimension moyenne vendent le bois qu'ils récoltent à quelques unités de transformation en nombre limitée et spécialisées de manière complémentaires (bénéficiant ainsi d'économies d'échelle liée à la taille) n'est pas en soi contradictoire avec une gestion durable.

### **II.7.2 La pratique actuelle**

La Banque Mondiale semble avoir adopté dans le domaine de la réforme de la fiscalité forestière en Afrique centrale une attitude plus souple que celle qui fut de mise durant la période 1995-1997 au Cameroun. Dans ce pays, la Banque a appuyé la réalisation d'un audit économique et financier du secteur forestier en 1999-2000, centré sur une « démarche participative » faisant une large part à la médiation et aux discussions avec l'ensemble des parties prenantes. Au Gabon, une démarche similaire a été employée au cours du 3<sup>ème</sup> trimestre 2000 (étude commandée par le Projet Forêt Environnement). La loi de finances 2000-2001 du Cameroun abaisse à 1000 FCFA/ha/an le prix plancher des concessions tout en mettant en place des dispositions destinées à diminuer les risques de non paiement des offres (paiement de l'ensemble de l'offre dès la première année d'activité, mise en place d'un système de cautionnement bancaire) avec visiblement l'assentiment de la Banque Mondiale.

La redevance unique de superficie, avancée comme une solution possible par Grut *et al.* dans leur étude de 1991, est en tous cas une solution abandonnée. La prise en compte de ce qu'un des économistes de la Banque qualifie de « contrainte de gestion du risque par l'exploitant » (B. Horton, *com. pers.*) a conduit visiblement la Banque à renoncer à faire de la redevance de superficie l'instrument unique ou peu s'en faut de la réforme fiscale.



## III Le contexte de la foresterie en Afrique centrale

### III.1 Principaux indicateurs de production

|   | Cameroun<br>(*) | Gabon         | Guinée<br>Équatoriale | Centrafrique | Congo           |
|---|-----------------|---------------|-----------------------|--------------|-----------------|
| <b>Forêt dense productive (hectares)</b>          | 17 500 000      | 20 000 000    | 1 500 000             | 3 000 000    | 13 500 000      |
| <b>Estimation Production 1999 (m<sup>3</sup>)</b> |                 |               |                       |              |                 |
| <i>Grumes industrielles</i>                       | 3 200 000 (a)   | 2 800 000 (a) | 850 000 (b)           | 553 000 (b)  | 881 000 (b) (1) |
| <b>Exportations 1999 (m<sup>3</sup>)</b>          |                 |               |                       |              |                 |
| <i>Grumes</i>                                     | 980 000 (**)    | 2 337 000     | 750 000 (b)           | 153 800      | 545 000 (2)     |
| <i>Sciages</i>                                    | 460 000         | 60 000        |                       | 64 000       | 63 000          |
| <i>Contreplaqué</i>                               | 82 000          | 20 000        |                       |              | -               |
| <i>Placages déroulés</i>                          | 16 000          | 30 000        | 16 000                |              | 13 400          |

(\*) données pour l'année fiscale 1998-1999 sauf estimation production et exportation grumes.

(\*\*) donnée pour l'année 1999

(a) estimation (année civile 1999 pour le Cameroun)

(b) source officielle

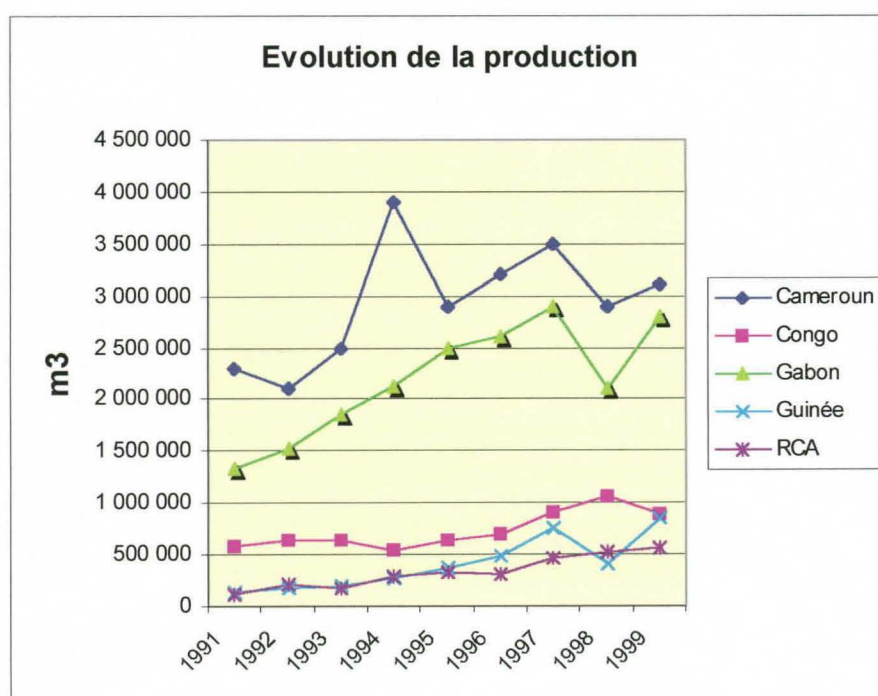
(1) dont 360 000 m<sup>3</sup> d'eucalyptus issus d'une plantation industrielle

(2) dont 337 000 m<sup>3</sup> d'eucalyptus issus d'une plantation industrielle

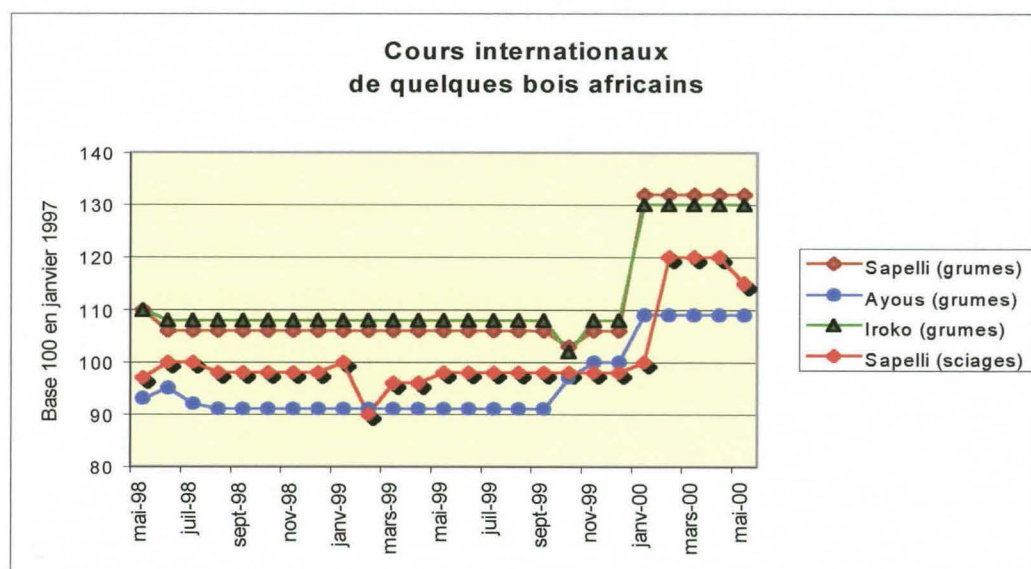
#### Évolution de la production :

| En m <sup>3</sup> | 1991      | 1992      | 1993      | 1994      | 1995      | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Cameroun          | 2 290 000 | 2 111 000 | 2 500 000 | 3 900 000 | 2 900 000 | 3 200 000 | 3 500 000 | 2 900 000 | 3 200 000 |
| Congo             | 572 000   | 635 000   | 635 000   | 544 000   | 636 000   | 704 000   | 911 000   | 1 057 000 | 881 000   |
| Gabon             | 1 326 000 | 1 529 000 | 1 859 000 | 2 127 000 | 2 500 000 | 2 600 000 | 2 900 000 | 2 100 000 | 2 800 000 |
| Guinée Eq.        | 142 000   | 166 000   | 191 000   | 267 000   | 364 000   | 480 000   | 750 000   | 410 000   | 850 000   |
| RCA               | 118 000   | 217 000   | 168 000   | 299 000   | 326 000   | 305 000   | 461 000   | 529 000   | 553 000   |

Source : compilation de données issues des statistiques nationales, de l'OIBT, de la FAO. Certaines données sont des estimations obtenues par recoupement d'informations.







### III.2 Des réserves forestières encore importantes

Les forêts denses humides du Bassin du Congo couvrent 204 millions d'ha selon la FAO. Le taux annuel de déboisement d'environ 0,56%, soit 1,14 millions d'hectares contre 0,87 % pour les forêts africaines, et 0,88% pour toutes les forêts tropicales du monde. Ce déboisement touche plus particulièrement les zones à fortes concentrations humaines, c'est-à-dire les alentours des agglomérations urbaines, le long des voies de communication etc. La conversion agricole est le fait d'une agriculture paysanne utilisant les techniques d'abattis-brûlis. La conversion à grande échelle au profit de plantations industrielles, agricoles ou forestières, est rare, contrairement à la situation en Asie du Sud-Est. Les infrastructures de communication sont peu développées ou dégradées en Afrique Centrale. Sur 220.000 km de route au total, 8.700 km seulement sont asphaltés. Il s'agit là d'un facteur limitant pour le développement de la sous région (CEFDHAC, 1999).

La densité de population est globalement faible, avec des pays à la fois peu peuplés et à la répartition inégale des densités : 6,3 habitants au km<sup>2</sup> au Congo, concentrés surtout à Pointe-Noire et Brazzaville, et de 1 à 2 h/km<sup>2</sup> dans le Nord du pays ; 3,8 habitants/km<sup>2</sup> au Gabon, concentrés majoritairement sur le littoral).

### III.3 La seconde source de recettes d'exportation est une ressource renouvelable

En Afrique centrale la forêt a toujours occupé une place importante dans le développement et les échanges économiques. L'exportation du bois constitue en général la seconde source de revenus d'exportation, après le pétrole (Gabon, Guinée Équatoriale, Congo, Cameroun) ou le diamant (RCA).

| Valeur des exportations de bois / exportations totales<br>(1997) |     |
|--|-----|
| Cameroun   | 15% |
| Centrafrique   | 14% |
| Congo  | 7%  |
| Gabon  | 12% |
| Guinée Équatoriale   | 27% |

Par rapport aux ressources pétrolières ou minières, l'intérêt du secteur forestier est qu'il constitue une ressource renouvelable. Le développement d'une transformation locale efficace, à forte valeur ajoutée, est susceptible d'accroître considérablement le potentiel économique de la filière bois dans le futur. Enfin, un ensemble de ressources non ligneuses restent sous-valorisées, du fait de l'absence de marchés ou de cadres institutionnels adéquats.



### III.4 Les caractéristiques contrastées de l'exploitation

L'exploitation de la ressource forestière en Afrique est caractérisée par un prélèvement très sélectif, qualifié parfois « d'écémage », concentré sur un nombre restreint d'essences. Parmi celles-ci, des bois rouges comme le sapelli, le sipo, les différents acajous, l'iroko, l'azobé et des bois blancs comme l'ayous (ou samba), l'okoumé, le fraké.

Tous ces bois n'ont pas la même valeur commerciale et n'épuisent pas la liste de la cinquantaine d'essences qui sont prélevées habituellement dans les forêts naturelles africaines. Au Cameroun l'ayous est l'essence la plus récoltée, suivie du sapelli. En RCA et au Congo, c'est le sapelli. Au Gabon et en Guinée Équatoriale, l'okoumé vient très largement en tête.

Cette exploitation sélective a plusieurs causes :

- la composition floristique des forêts africaines. Les meilleurs rendements de transformation et d'utilisation sont obtenus avec des grumes de gros diamètre, bien conformées, constituées de bois de densité moyenne et à faible teneur en silice. Dans la forêt africaine, malgré une grande variété floristique et l'abondance de grosses tiges, seules un nombre assez restreint d'essences répond à ces exigences techniques et seulement une cinquantaine d'espèces sont régulièrement commercialisées. À l'opposé, l'Asie du Sud-Est dispose de forêts de diptérocarpacées hautement valorisables, permettant des regroupements de différentes essences au sein de catégories commerciales bien identifiées sur le marché international ;
- l'enclavement des grands massifs forestiers du bassin du Congo. Contrairement à l'Asie du Sud-Est, l'Afrique centrale ne dispose guère de voies navigables réellement praticables pour l'acheminement des grumes. Le mauvais état des infrastructures routières et du rail renchérit les coûts et incite les opérateurs à se concentrer sur les essences dégageant les meilleures marges bénéficiaires.
- l'insertion du continent dans des flux commerciaux spécifiques. Le marché Asie-Pacifique est très demandeur de bois de toutes qualités que lui procurent notamment la Malaisie et l'Indonésie (mais aussi maintenant la Russie et d'autres pays tempérés), quand à l'opposé l'Afrique tropicale devait répondre à la demande sélective de bois de haute qualité des marchés européens qui disposent de leur propre production issue des forêts tempérées et boréales. Cette situation a cependant évolué dans quelques pays africains depuis l'intérêt manifesté par les acheteurs asiatiques pour les bois du continent.

L'ensemble de ces facteurs explique que l'intensité de l'exploitation en Asie du Sud-Est est sans commune mesure avec celle pratiquée en Afrique ou en Amérique latine, puisqu'il est courant d'y voir des prélèvements nets dépassent les 50 m<sup>3</sup>/ha (avec des pointes autour des 80 m<sup>3</sup>), alors qu'ils varient entre 10 et 20 m<sup>3</sup> en Amérique, et ne dépassent guère les 10-12 m<sup>3</sup> en Afrique centrale loin des côtes, quoique en zone côtière les coûts de transport abaissés permettent de sortir parfois 30 à 40 m<sup>3</sup>/ha. Ces différences d'intensité se reflètent au niveau des poids respectifs des zones et des pays sur le marché international des bois tropicaux.

On aurait tort cependant de considérer comme immuables les caractéristiques actuelles de l'exploitation de la forêt africaine et la place marginale qu'occupe le continent sur le marchés internationaux des bois tropicaux. Avec l'épuisement progressif des forêts naturelles les plus accessibles des grands pays du Sud-Est de l'Asie, l'Afrique centrale va devenir, avec le bassin amazonien, l'un des derniers grands réservoirs de bois tropicaux de la planète. La croissance économique des pays du Sud et de nations comme la Chine et l'Inde, se traduit par une demande accrue de bois d'œuvre, qui ne sera qu'en partie satisfaite par les pays du Nord. A moyen-long terme, il est vraisemblable que les plantations industrielles (des quantités très importantes de résineux plantés notamment en Nouvelle-Zélande et au Chili devraient arriver sur le marché d'ici quelques années) et paysannes se substitueront en partie au flux provenant des forêts naturelles qui, globalement, se raréfient. Cependant, à court-moyen terme il est probable que l'Afrique sera sollicitée pour la fourniture de quantités importantes de bois afin de combler des déséquilibres plus ou moins temporaires sur les marchés.



Le marché africain lui-même offre un important potentiel, avec au moins deux grands consommateurs et importateurs en puissance que sont l'Afrique du Sud et le Nigéria. D'un autre côté, l'évolution des techniques de transformation, notamment par le bois reconstitué, permet d'escompter une valorisation accrue d'une grande variété d'essences, si les marchés le permettent, et relativisent la contrainte de la composition floristique des forêts africaines. Déjà, les opérateurs de Côte d'Ivoire et du Ghana ont élargi sensiblement la gamme des essences exploitées, sous la contrainte, il est vrai, de la raréfaction des essences les plus prisées et des ressources forestières dans leur ensemble.

La question des coûts de production et de transport au sein des pays est également susceptible d'évoluer. La dévaluation du Franc CFA a permis de renforcer la compétitivité de la filière bois dans les pays de la zone concernée, par la diminution relative des coûts locaux. Au Cameroun, on estime que les coûts de production n'ont augmenté dans les deux années qui ont suivi la dévaluation que de 30 à 40 % quand les prix des bois exportés en monnaie locale exprimés doubleraient du fait du réajustement. Par ailleurs, et indépendamment de l'effet mécanique de la dévaluation, l'orientation favorable des cours sur le marché international des bois tropicaux depuis 1993 s'est traduite par une hausse de la valeur en devises du m<sup>3</sup> exporté.

L'intérêt des marchés asiatiques (Japon, Chine, Philippines et Taïwan notamment) pour certaines essences africaines adaptées à la fabrication de contreplaqué (okoumé, ayous mais aussi d'autres espèces peu prisées par les marchés européens), s'est affirmé à partir de 1993-1994, et a renforcé cette tendance qui s'est traduite par une hausse spectaculaire des exportations de bois brut en Afrique centrale, une baisse durant la crise asiatique (notamment au Gabon et Guinée Équatoriale), puis une reprise des exportations avec la sortie de crise en Asie. D'importants investissements directs malaisiens dans l'exploitation forestière ont accompagné ce redéploiement des flux d'exportation, qui toutefois ne concerne que les grumes. Avant la crise asiatique, le Gabon exportait plus de 60 % de son bois brut en Asie, et le Cameroun près de 50 %. De fait, les exportations des pays d'Afrique centrale ont chuté sensiblement en 1998-1999 avec la baisse de la demande asiatique. Le mouvement d'investissement direct de capitaux d'Asie du Sud-Est, par acquisition de permis ou rachat d'entreprises, a été suspendu avec la crise. Les sociétés malaisiennes dominent toutefois l'exploitation forestière en Guinée Équatoriale, restent bien implantées au Gabon et sont présentes à des degrés divers dans les autres pays d'Afrique centrale. Des sociétés chinoises ont récemment investi en Afrique centrale, avec notamment des prises importantes de participation dans des entreprises européennes.

### ***III.4.1 Implications de l'exploitation hyper-sélective sur la gestion forestière***

L'exploitation hyper-sélective ne constituerait pas un problème en elle-même pour la régénération de la ressource forestière si elle n'entraîne dans une dynamique où elle interagit avec des processus économiques et sociaux qu'il convient de ne pas ignorer.

Ce type d'exploitation est potentiellement grand consommateur d'espace. Dès lors que les opérateurs sont d'une certaine envergure et que le marché est porteur, les massifs forestiers sont « écrémés » à vive allure. Ainsi par exemple au Cameroun, une grande entreprise exploitera, au rythme actuel, une concession de 200 000 ha (maximum légal) en moins de 10 ans. Les entreprises malaisiennes opèrent à un rythme encore plus rapide (Debroux et Karsenty, 1997). Les risques sont d'épuiser prématurément la valeur économique des massifs forestiers exploitables d'un pays, d'accroître la pression sur les zones mises en réserve pour la conservation ou d'inciter les exploitants à revenir après quelques années sur des parcelles en régénération pour prélever les arbres de taille « intermédiaire » (en dessous du diamètre minimal d'exploitation) devenus exploitables (ou des essences « secondaires » initialement délaissées).

Par ailleurs, compte tenu de l'étroitesse et de la spécificité de certains marchés d'exportation, il est courant que des opérateurs soient spécialisés sur quelques essences, celles-ci pouvant ne pas être les mêmes d'un exploitant à l'autre. Ce fait, bien connu des forestiers, entraîne une hétérogénéité des prélèvements d'une concession à l'autre et favorise par la suite ces « repasses » quand, par exemple, un opérateur spécialisé sur les bois blancs reprend l'assiette de coupe d'un exploitant qui, lui, prélevait



essentiellement des bois rouges et laissait la plupart des bois blancs. Ces cycles d'exploitation rapprochés dans le temps, très courants en Afrique Centrale, ont des impacts très négatifs sur la faune et la végétation, et perturbent sérieusement la régénération naturelle après exploitation<sup>21</sup>. Les exigences de transformation par le même opérateur de l'essentiel de sa production ligneuse limitent considérablement les possibilités de développement d'un marché intérieur des grumes et, par voie de conséquence, d'un prélèvement plus homogène sur chacune des concessions.

Ce mode extensif d'exploitation se traduit par la construction d'infrastructures routières importantes au regard du volume prélevé. Lorsque certaines conditions sont réunies (pression foncière, demande solvable de certains produits agricoles, faibles capacités de contrôle du service forestier) le réseau des routes et pistes de débardage est utilisé par des colons agricoles pour établir des parcelles de cultures et acheminer les produits récoltés en forêt sur des marchés urbains ou péri-urbains. Certes, ce phénomène n'est pas propre à l'exploitation hyper-sélective mais l'ouverture prématurée de massifs forestiers liée à la vitesse des opérations les rend plus vulnérables.

En Afrique centrale, où l'on prélève en moyenne, loin des côtes, autour d'un arbre à l'hectare, les dégâts d'exploitation restent en général limités (même s'il est possible de les réduire par des méthodes adaptées). Une multiplication par 2 ou 3 du prélèvement à l'hectare n'induirait pas (sauf sans doute en zone côtière) de risques majeurs pour la régénération des massifs exploités **s'ils s'effectuent dans le cadre d'une exploitation maîtrisée, à faible impact et dans le cadre d'un plan d'aménagement respecté**. L'un des enjeux de cette évolution des modalités d'exploitation est de limiter les prélèvements des essences « traditionnelles » qui sont surexploitées et d'accroître, pour compenser le manque à gagner, les prélèvements d'autres essences pour l'heure moins prisées mais abondantes et présentant de bonnes possibilités de régénération. Ce changement des modalités d'exploitation suppose un effort de l'ensemble des acteurs de la filière pour promouvoir des essences mal valorisées et n'est pas sans relation avec les capacités industrielles et commerciales des opérateurs.

### III.5 L'industrie du bois : opportunité et risque

L'industrialisation de la filière bois influence la gestion forestière. Les deux processus entretiennent des relations ambivalentes. Des surinvestissements conduisant à des surcapacités de transformation constituent un péril certain pour la forêt et diminuent la flexibilité de l'économie face aux variabilités naturelles, comme en témoigne l'expérience de plusieurs nations d'Asie du Sud-Est. De plus les mesures radicales destinées à promouvoir l'industrialisation se révèlent souvent inefficaces d'un point de vue économique. Le facteur discriminant de ce point de vue est la valeur ajoutée (haute valeur unitaire des produits en utilisant un minimum de bois brut), pourtant rares sont les études qui produisent des données chiffrées sur cette question.

La transformation locale favorise une valorisation plus large des ressources forestières, en permettant une diversification des essences prélevées par opposition aux pratiques d'exploitation hyper-sélectives - l'écrémage - qui aboutissent à une « consommation d'espace » excessive au regard de la quantité de bois prélevé<sup>22</sup>. Mais si les unités industrielles n'améliorent pas leurs efficacité technico-économique, la transformation locale de grumes auparavant exportées engendre un gaspillage de ressources naturelles dans la mesure où elle nécessite plus de bois brut pour obtenir le même résultat qu'une unité plus efficace implantée dans un autre pays.

<sup>21</sup> Ce type de pratique a particulièrement affecté les massifs forestiers de la Côte d'Ivoire, déstructurés par le cycle rapproché de nombreux passages d'exploitation. Cette pratique incite à relativiser les données concernant les faibles volumes prélevés en moyenne à l'hectare en Afrique, y compris en Afrique centrale. Si à chaque passage 10 à 12 m<sup>3</sup> sont prélevés mais que la parcelle subit 4 passage en 10 ans, on approche les 50 m<sup>3</sup> avec des conséquences sur la régénération bien plus graves qu'un prélèvement de la quantité équivalente au premier et unique passage.

<sup>22</sup> Ce qui ne signifie pas toutefois que la transformation locale d'une ou d'un groupe d'essences réduit leur demande : au Ghana, les volumes abattus d'odoum (*Milicia excelsa*) et d'acajou d'Afrique (*Khaya spp.*) étaient plus élevés 4 ans après leur interdiction d'exportation en grumes (en 1979), alors que leur présence en forêt avait considérablement diminué (IIED-Ghana Forestry Department, cité par Sharma *et al.*, 1993).



Une mesure administrative comme l'interdiction d'exporter des grumes fait chuter le prix du bois brut au sein du pays, par l'éviction de la demande étrangère. Cette baisse du prix des grumes n'incite évidemment pas les opérateurs à investir pour moderniser leurs unités de transformation, mieux valoriser et économiser la matière brute.

Les pays producteurs de bois ont bien compris que la valeur attachée au bois était donnée par sa transformation mais ils en ont tiré parfois des conclusions erronées quant au sens même du commerce international. Considérant que la vente des grumes les privait de la valeur ajoutée apportée par l'industrie, un grand nombre de pays producteurs (Indonésie, Malaisie Péninsulaire, Côte d'Ivoire, Ghana...) ont interdit l'exportation du bois brut pour développer leur industrie nationale de transformation du bois. Une telle mesure emporte généralement l'assentiment des organisations de protection de la nature, qui voient là un moyen de diminuer la pression commerciale sur la forêt.

Or, il y a dans cette politique confusion entre l'objectif et les moyens. Qu'un objectif de moyen ou long terme soit celui d'une industrie nationale efficace et créatrice de richesses est bien légitime. Mais considérer que l'industrialisation se décrète à toutes les chances d'aboutir à la construction d'une structure industrielle vorace faisant peser les plus grands périls sur les forêts sans contribuer très efficacement à l'enrichissement du pays. Comment en arrive-t-on là ? Il faut d'abord comprendre la logique du commerce international des bois tropicaux et de la formation des prix. Au premier abord il paraît surprenant que l'exportation des grumes conserve un tel attrait dans les pays tropicaux. Pourquoi transporter du fin fond de la forêt, en train ou sur des camions des billes de bois pondéreuses, dont une partie sera du déchet, et qui seront la plupart du temps lourdement taxées au port ?

L'explication tient largement dans le différentiel de prix qui existe entre le marché international des grumes et le marché intérieur. Dans les pays qui ont fortement restreint voire interdit la sortie de bois brut, on constate que le bois vendu aux usines domestiques est loin d'atteindre le prix que les opérateurs internationaux sont prêts à consentir pour approvisionner des unités situées en Europe occidentale ou au Japon. Et ce pour deux raisons : d'abord la compétition est généralement moins forte sur le marché domestique que sur le marché international entre les unités de transformation, ensuite et surtout les capacités de valorisation des appareils industriels ne sont pas identiques dans les pays du Sud et dans les pays du Nord (et entre les pays du Nord entre eux). Derrière celles-ci on va retrouver le rendement matière (volume de bois brut nécessaire pour la fabrication d'une unité de produit transformé), la qualité et la finition du produit, la productivité du travail, l'utilisation des sous-produits (les fameux « déchets » des uns ne sont pas forcément ceux des autres), le marketing, etc. Cette capacité accrue de valorisation se traduit par la capacité d'offrir aux fournisseurs de bois les prix élevés engendrés par la compétition soutenue sur le marché international des grumes tropicales, de moins en moins disponibles (du fait des politiques de restriction au commerce des grumes).

Les écarts entre prix domestiques et prix internationaux reflètent simplement les différences d'efficacité entre structures industrielles inégalement développées, les unes bénéficiant de la proximité de la ressource, les autres de celle du marché final et des externalités positives des pays développés. Dès lors il n'y a rien d'absurde à ce que les pays du Sud exportent des bois non transformés dans les pays du Nord, à l'instar d'ailleurs de ce que fait la France avec l'Allemagne et l'Italie pour certaines grumes de chêne. Ajoutons que le débat n'est en aucune façon un choix exclusif entre exportation des grumes et transformation locale du bois puisque seuls une partie des bois tropicaux (les grumes de meilleure qualité au sein de quelques essences commerciales) font l'objet d'une demande en grumes. Il s'agit en fait de savoir si l'on se prive ou non de la flexibilité et de la compétition entraînée par le maintien de la possibilité d'exporter des grumes pour inciter les industriels implantés sur le territoire national à augmenter leur efficacité, quitte à leur donner un minimum de protection par des taxes ou de quotas modulables sur les grumes exportées.

En bref, une industrialisation efficace ne se décrète pas, elle se construit progressivement sur un marché concurrentiel qui peut (aussi) servir à mieux gérer des ressources naturelles.



## IV Analyse par pays

### IV.1 Le Cameroun

Le Cameroun est un pays de 465 000 km<sup>2</sup> doté d'une population d'environ 14,3 millions d'habitants. La surface forestière de forêt dense humide est comprise entre 17 et 20 millions d'hectares, suivant les différentes estimations. La partie méridionale du Cameroun est en majorité recouverte de forêt, l'Est du pays contenant les massifs forestiers les plus vastes. Cette partie méridionale du pays a fait l'objet d'un plan de zonage déterminant de vocations d'occupation du sol et proposant des classements en fonction de ces vocations.

Les recettes d'exportation de bois constituent la seconde source de devises du Cameroun, après les hydrocarbures, sans qu'on puisse dire toutefois que le Cameroun est un « pays pétrolier ».

De nombreuses essences commerciales sont représentées dans les forêts camerounaises, plusieurs étant de bonne valeur marchande comme le sapelli (*Entandrophragma cylindricum*), le sipo (*Entandrophragma utile*), l'iroko (*Chlorophora excelsa*), le doussié (*Afzelia bipendensis*) ou le moabi (*Baillonella toxisperma*). Mais l'essence la plus récoltée reste l'ayous (*Triplochyton scleroxylon*), bois blanc utilisé pour le déroulage et le sciage. Des essence de moindre valeur commerciale sont assez abondantes dans les forêts camerounaises comme le fraké (*Terminalia superba*) et le tali (*Erythroleum ivorense*).

Composition des exportations de grumes du Cameroun – Principales essences (en m<sup>3</sup>)

| ESSENCES  | 1996-1997 | (%) | 1997-1998 | (%) | 1998-1999 | (%) |
|-----------|-----------|-----|-----------|-----|-----------|-----|
| Ayous     | 509.374   | 30  | 526.086   | 34  | 458.482   | 36  |
| Sapelli   | 154.691   | 9   | 202.593   | 13  | 217.390   | 17  |
| Iroko     | 73.407    | 4   | 91.728    | 6   | 86.737    | 7   |
| Azobé     | 100.141   | 6   | 79.107    | 5   | 62.439    | 5   |
| Fraké     | 167.327   | 10  | 110.552   | 7   | 56.378    | 4   |
| Tali      | 123.760   | 7   | 104.674   | 7   | 49.657    | 4   |
| Ekop/Naga | 94.824    | 6   | 13.210    | 1   | 7.246     | 0,6 |

Composition des exportations de bois scié du Cameroun en 1998-99

|         | m <sup>3</sup> sciés | Équivalent bois rond<br>(env. 35 % rendement matière) |
|---------|----------------------|---|
| Sapelli | 124 584              | 356 000   |
| Ayous   | 123 040              | 351 500   |
| Iroko   | 61 413               | 175 500   |
| Azobé   | 42 221               | 120 631   |

Les deux tableaux précédents montrent que l'ayous et le sapelli restent les essences les plus exploitées. Si le sapelli, l'iroko et l'azobé sont principalement destinés au marché européen, l'ayous – bois de sciage et de déroulage – est également demandé par la marché asiatique. L'évolution récent des récoltes au Cameroun a été tributaire de l'évolution du marché asiatique. La demande asiatique en bois de déroulage a fait apparaître dans les statistiques des essences certes connues mais peu prisées par les marchés européens, comme le fraké, le tali ou l'ekop naga. Le fraké s'est hissé pendant quelques mois à la seconde place des exportations de grumes avant de chuter avec la crise asiatique qui débuta fin 1997.

#### Répartition des exportations de grumes camerounaises entre les zones Asie (Moyen-Orient exclu) et Europe

| En m <sup>3</sup> | 1996        | 1997        | 1998        |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|
| Zone Asie         | 473 973 37% | 973 581 48% | 414 257 29% |
| Zone Europe       | 671 156 53% | 857 062 43% | 862 672 61% |

Les données de 1999 ne nous étaient pas connues au moment de la rédaction du rapport. On peut toutefois estimer qu'à l'instar du Gabon, la part de l'Asie a significativement augmenté



Volume et valeur des exportations de bois au Cameroun sur les 3 derniers exercices

|                          | 1996-1997   |               | 1997-1998   |               | 1998-1999   |               |
|--------------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
|                          | Volume (m³) | Valeur (FCFA) | Volume (m³) | Valeur (FCFA) | Volume (m³) | Valeur (FCFA) |
| Produits transformés     | 314 138     | 58 196 551    | 501 144     | 110 754 639   | 610 591     | 149 155 128   |
|                          |             | 185           |             | 221           |             | 244           |
| Grumes (données douanes) | 1 589 751   | 105 589 197   | 1 770 635   | 158 895 802   | 1 320 108   | 122 311 043   |
| Données SGS              | 1 651 022   |               | 1 814 188   |               | 1 275 213   |               |
| TOTAL                    |             | 163 785 747   |             | 269 650 441   |             | 271 110 323   |

Source : données statistiques annuelles des Douanes et de la SGS

#### **IV.1.1 Les évolutions récentes du secteur**

Le Cameroun s'est dotée d'une loi forestière jugée « exemplaire » en 1994, comprenant la création d'un Domaine Forestier Permanent de l'État – pour assurer la pérennité des utilisations forestières d'une partie du territoire –, l'introduction d'une obligation d'aménagement des concessions et la possibilité de constitution de « forêts communautaires » au profit des populations rurales. L'Assemblée Nationale, après des débats houleux, avait inscrit également dans la loi l'arrêt d'exportation des grumes après une période transitoire de 5 ans durant laquelle chaque opérateur devait transformer localement 70 % de sa production. Parallèlement, le gouvernement pressé par la Banque Mondiale entamait une réforme de la fiscalité forestière visant à accroître les recettes de l'État et à rééquilibrer la fiscalité, qui restait essentiellement une fiscalité de porte, avec plus de 80 % des recettes provenant de l'exportation des grumes. La dévaluation du Franc CFA et le développement des achats asiatiques de bois africains avait en outre permis aux opérateurs de retrouver des marges intéressantes, après la période difficile de la fin des années 80 et du début des années 90.

Plus de 5 ans après le vote de la loi 94/01, la situation du secteur forestier peut être qualifiée de difficile. Les relations des autorités et des opérateurs économiques de la filière bois se sont détériorées, la réforme de la fiscalité forestière apparaissant comme le catalyseur d'un conflit larvé qui ne se limite pas aux aspects « visibles » du débat sur le niveau des taxes, mais a pour arrière-plan tout un système de relations ambigu entre les acteurs économiques et les différentes strates de l'administration. Par ailleurs, l'appel d'offres lancé en 1997 pour l'attribution des titres d'exploitation – autre innovation de la réforme – a abouti à des résultats discutés, conduisant à s'interroger sur la fiabilité des critères d'attribution et à la participation, désormais, d'un observateur indépendant appointé par le gouvernement, sur l'insistance de la Banque Mondiale. Quant à la mesure d'interdiction d'exportation d'exporter des grumes prévu pour entrer en vigueur en 1999, elle s'est accompagnée d'une exception pour plusieurs essences dites « secondaires », mais incluant également la principale essence prélevée, l'ayous dont le potentiel d'exportation annuel est d'environ 500 000 m³. La crainte de voir s'effondrer les recettes fiscales est à l'origine de cette mesure qui a été suscité des débats au sein du gouvernement.

D'autres évolutions récentes du secteur sont néanmoins porteuses de plus d'optimisme sur la capacité du Cameroun à opérer un redressement dans le secteur forestier. Des mesures sanctionnant l'exploitation illégale ont été prises dans le courant de l'année 2000 et des compagnies forestières importantes, fortement soupçonnées de fraude et d'exploitation illégale, ont été évincées du dernier appel d'offres portant sur l'attribution de 23 UFA. Signe d'une volonté inédite de transparence, une mission conjointe de terrain entre une équipe du MINEF et une délégation de l'ONG internationale « Global Witness » s'est déroulée en juin 2000 dans les massifs forestiers de l'Est, et ses conclusions ont conduit les autorités à exclure de l'appel d'offres les sociétés épinglées par les conclusions de cette mission. Quant à la présence d'un observateur indépendant, elle a été institutionnalisée pour l'attribution de toutes les catégories de titres d'exploitation (y compris les ventes de coupe).

En outre, l'introduction dans la loi de finances 2000-2001 d'une caution financière au montant significatif, garantissant notamment le paiement des offres financières pour les concessions,



dorénavant payable intégralement dès la première année<sup>23</sup>, est le signe d'une volonté de faire fonctionner plus efficacement le mécanisme de l'attribution concurrentielle.

#### ***IV.1.2 Le développement des industries de transformation du bois***

L'évolution la plus spectaculaire est le développement des industries du bois. Anticipant les mesures restrictives sur le commerce de grumes, les opérateurs ont investi et les capacités de transformation sont passées de 1,2 millions de m<sup>3</sup> (entrée grumes) en 1993-94 à 2,7 millions de m<sup>3</sup> fin 1999, et devraient atteindre 3 millions de m<sup>3</sup> en 2001. Actuellement 58 unités sont en activité. Les scieries dominent avec plus de 90% des usines et près de 85% des capacités installées, mais le développement du déroulage (placages et contreplaqués) devrait être sensible dans les deux prochaines années avec les usines en cours de construction. Beaucoup de scieries sont de taille moyenne et limitées à la première transformation. Le tissu industriel, très hétérogène en termes d'efficacité et de modernité des équipements, n'échappera pas à de sévères restructurations dans les années qui viennent.

Un grand nombre des unités construites récemment – au total 40 % des unités industrielles existantes – sont localisées près des centres urbains de Douala, Yaoundé et Edéa, et non à proximité de la ressource forestière. Cette déconnexion géographique est liée à la diversité des zones d'approvisionnement ou l'incertitude sur la localisation des sources futures, la volonté d'offrir un cadre de vie accueillant pour les ingénieurs et techniciens expatriés, la possibilité d'avoir de la main d'œuvre plus qualifiée, les facilités accrues de maintenance de équipements industriels et moins de stocks. En outre, nombre de ces industriels ne possèdent pas de titres d'exploitation, à l'instar des transformateurs italiens de plus en plus présents au Cameroun, qui habituellement ne pratiquent pas directement l'exploitation forestière.

Par conséquent, le modèle de l'intégration verticale « concession et usine » promu depuis des années par le gouvernement se trouve en décalage avec l'évolution du secteur : l'accroissement de la sous-traitance des activités forestières est frappante. Et les industriels disposant de titres d'exploitation n'hésitent pas eux-mêmes à recourir à ce type de pratique qui permet, en équipant des sous-traitants nationaux, « d'externaliser » l'activité d'exploitation, de plus en plus malaisée du fait des contraintes réglementaires, des relations parfois difficiles avec les populations locales et des occasions de « racket » qu'elle engendre. Cependant, l'absence d'un véritable marché intérieur des grumes rend aléatoire la position exclusive de transformateur, et les industriels cherchent à assurer au moins 50 à 60 % de leur approvisionnement en acquérant des titres d'exploitation ou en contrôlant étroitement des surfaces.

#### ***IV.1.3 Risques de surcapacités de transformation***

La production « soutenable » de bois serait officiellement d'environ 3,5 millions de m<sup>3</sup> dans le cadre de forêts aménagées. Mais en prenant en compte les exportations de grumes (1,3 millions de m<sup>3</sup> en 1998-99, et potentiellement 800 000 m<sup>3</sup> en 1999-00) et l'approvisionnement du marché local qui relève très largement de l'informel (entre 500 000 et 800 000 m<sup>3</sup>), on estime que les prélèvements annuels de bois d'œuvre seraient compris entre 4,5 et 5,1 millions de m<sup>3</sup>. En fait, la forêt camerounaise subit une surexploitation de certaines essences de bonne valeur commerciale (iroko, afrormosia, sipo, sapelli...) alors que d'autres de valeur moindre bien que non dépourvues de qualités (fraké, tali, andoung...) sont sous-exploitées. Ces données rendent délicates la mise en œuvre prévue des plans d'aménagement, le potentiel exploitable faisant l'objet d'estimations divergentes entre les aménagistes et les opérateurs, les premiers évaluant la possibilité annuelle à 15 m<sup>3</sup> par hectare dans les concessions, les seconds jugeant qu'il est – en l'état actuel des choses – peu probable de dépasser les 8 m<sup>3</sup>. Bien que les capacités nominales de transformation des unités « formelles » soit encore en deçà du potentiel de prélèvement durable de la forêt, les usines ont d'ores et déjà des difficultés chroniques d'approvisionnement en bois. Il n'est guère un secret que certains industriels souhaitent, malgré la position différente du Groupement de la Filière Bois du Cameroun (GFBC), une interdiction d'exporter des grumes la plus large possible pour assurer la disponibilité du bois brut aux unités de transformation à des prix avantageux, en supprimant l'alternative d'exportation des grumes.

<sup>23</sup> Auparavant les offreurs ne devaient payer que le prix plancher (et non le total de leurs offres financières) durant les 3 premières années (convention provisoire d'exploitation) durant lesquelles les opérateurs sont tenus de préparer les plans d'aménagement.



#### **IV.1.4 L'expansion préoccupante de l'exploitation illégale**

Une conjonction de facteurs est à l'origine d'une progression spectaculaire des coupes illégales. Le retard de l'attribution des titres d'exploitation par le jeu des appel d'offres est imputable aux discussions parfois serrées entre le gouvernement et le Banque Mondiale à propos des critères d'attribution et de la nomination d'un observateur indépendant. Les superficies totales attribuées sous forme de permis sont passées d'environ 6 millions d'hectares en 1990/91 à 2 millions d'hectares en 1995/96. Bien que les surfaces attribuées soient d'environ 4,4 millions d'hectares actuellement, la préparation des plans d'aménagement sur les concessions conduit à un plafonnement des assiettes de coupe ouvertes en leur sein, et ramène à seulement 400 000 hectares les surfaces légalement ouvertes à l'exploitation, ce qui est insuffisant – compte tenu des modalités d'exploitation – pour approvisionner les unités de transformation et satisfaire les différentes demandes de bois. L'exploitation illégale est favorisée ensuite par l'effacement sur le terrain de l'administration en charge du contrôle, la Direction des Forêts, qui souffre d'un manque évident de moyens et d'une mauvaise gestion, bien que des signes de redressement soit perceptibles.

Dans l'Est du pays, principale région d'exploitation, on considère que bien plus de 50 % des coupes actuelles sont illégales. Celles-ci ne sont pas seulement imputables au « secteur informel », scieurs clandestins découpant à la tronçonneuse des planches sur le lieu d'abattage ou à l'aide de scies mobiles, matériel de plus en plus répandu en forêt. Les industriels contraints d'approvisionner leurs chaînes de production ne sont pas toujours très regardants sur l'origine des grumes qu'ils reçoivent de leurs sous-traitants « informels », et les concessionnaires exploitent parfois bien au delà des limites de l'assiette de coupe qui leur est autorisée durant la convention provisoire d'aménagement ou des limites du permis « de récupération de bois » qu'ils ont obtenu. Outre les effets désastreux du point de vue de la gestion forestière de cette exploitation sans contrôle, c'est toute la planification de l'aménagement à peine amorcé des forêts de production qui est menacée par la dégradation diffuse du potentiel des futures unités forestières d'aménagement (UFA). Le Cameroun est menacé par ce qu'on peut appeler le « syndrome indonésien », où exploitation illégale et surcapacités de transformation se nourrissent mutuellement.

#### **IV.1.5 La fiscalité du secteur forestier**

Outre la fiscalité générale constituée principalement par l'impôt sur les sociétés (IS), la fiscalité forestière est constituée de taxes ou redevances qui touchent l'accès à la ressource, l'exploitation, la transformation et l'exportation. Concernant la transformation et l'exportation il existe deux régimes : un régime dit des usines de droit commun (UDC) et un régime pour les usines installées en points francs industriel (UPF). Ce dernier régime est destiné à favoriser les investissements dans la transformation du bois.

Le système fiscal camerounais est basé sur un système déclaratif. Ce système présente l'avantage de simplifier le travail de l'administration. C'est le contribuable qui déclare spontanément et s'acquitte, suivant les délais et modalités définis par l'administration, du montant qu'il doit payer. Ce système est performant si l'administration a les moyens de procéder au contrôle des déclarations, soit au moment de la déclaration soit à posteriori. Dans le cas inverse les latitudes d'évasion fiscales sont importantes.

#### **Présentation des taxes et redevances spécifiques du secteur forestier avant la loi de finances 2000-2001**

Les principales taxes et redevances spécifiques du secteur forestier sont :

- la redevance forestière, qui correspond au droit d'accès à la ressource
  - - assise sur la surface exploitée avec un taux de :
  - - vente de coupe et récupération : taux plancher : 2500 FCFA/ha/an + offre financière,
  - - concession : taux plancher, soit 1500 FCFA/ha/an + offre financière ;
- la taxe d'abattage
  - assise sur le volume abattu avec un taux de 2,5% de [valeur FOB – 15 %] de chaque essence ;
- les droits de sorties pour les grumes



- assis sur le volume exporté avec un taux de 17,5 % de [valeur FOB – 15 %] ;
- la surtaxe à l'exportation des grumes
  - assise sur le volume exporté avec un taux différencié par catégorie d'essence ;
- les taxes usines différenciées en droit de sortie pour les produits débités des UDC et les taxes sur les grumes entrant usine pour les UPF
  - les taxes UDC sont assises sur le volume débité exporté avec un taux de 3 % de [valeur FOB – 25 %] de l'équivalent bois rond entrée usine. Les coefficients de conversion sont les suivants : sciages 2,5 m<sup>3</sup> de grumes (pour 1 m<sup>3</sup> de bois scié), placages et contreplaqué 2 m<sup>3</sup> de grumes, tranchage 1,66 m<sup>3</sup> de grumes.
  - les taxes UPF sont assises sur le volume entrée usine avec un taux de 4 % de [valeur FOB – 25 %].

Il faut ajouter à cette liste une sorte de « taxe villageoise » de 1000 FCFA par m<sup>3</sup> abattu, mesure introduite dans les cahiers des charges des exploitants par l'administration à partir de 1996, uniquement sur les ventes de coupe (pas sur les concessions du Domaine Forestier Permanent de l'État). La pratique s'est vite répandue dans la plupart des zones forestières du Cameroun (apparition de « cubeurs » villageois contrôlant les sommes dues par l'exploitant) et à pris un caractère irréversible, qui pourrait s'étendre dans un proche avenir aux concessions. Compte tenu des conflits provoqués par cette taxe (voir encadré page suivante), le gouvernement a d'abord cessé de mentionner cette clause dans les cahiers des charges, puis a tenté de réguler l'utilisation des flux monétaire par la mise en place d'un comité de gestion sous l'égide des communes (auxquelles sont rattachées formellement les communautés villageoises). Malgré cet effort, les sommes importantes perçues au niveau villageois ne sont pas, sauf rares exceptions, affectées à des investissements collectifs et sont littéralement « consommées » (souvent en alcool) par les villageois.

Les institutions impliquées dans le calcul de l'assiette, la liquidation et le recouvrement des différentes taxes sont : le MINEF et la Direction des Impôts pour la redevance forestière annuelle (RFA, correspond à la taxe de superficie), taxe d'abattage (TA) et divers permis, la Douane et le Trésor pour les taxes usines, la SGS, la Douane et le Trésor pour les taxes d'exportation des grumes. Depuis 1998, un programme de sécurisation des recettes forestières (PSRF) se met en place et centralisera les déclarations et les paiements liés à la RFA et à la TA. Ce programme à caractère inter-institutionnel est coordonné par la Direction des Impôts.

### **Les évolutions de la fiscalité forestière dans la dernière décennie**

Le secteur était soumis à une fiscalité relativement faible jusqu'en 94-95. À cette date le gouvernement a décidé de faire évoluer cette situation en relevant le niveau de la RFA et en instituant des taxes sur les produits transformés. Les principales évolutions ont été marquées par :

- **la loi de finances 94-95 :**
  - relèvement de la RFA de 98 à 300 f/ha/an,
  - introduction des taxes sur les produits transformés exportés ;
- **la loi de finances 97-98 :**
  - relèvement de la RFA à 1500 f/ha/an pour les UFA et 2500 f/ha/an pour les ventes de coupes
  - changement de la base de calcul des valeurs des bois en abandonnant le système des mercuriales totalement déconnecté de la réalité du marché pour se baser sur les valeurs FOB basées sur les cours indiqués par la SGS-Forestry et l'agence Reuters.
  - augmentation des taux de taxation des produits transformés à 12,5 % pour les UDC et 17,5 % pour les UPF,
  - adoption d'un taux de 17,5 % pour les exportations de grumes.
  - l'introduction d'un système d'appel d'offre pour l'attribution des concessions et des ventes de coupe ;
- **l'accord de septembre 97 entre l'administration et les opérateurs :**



- introduction d'une décote de -15 % pour la TA et les exportations de grumes et de -25 % pour les produits transformés, afin de refléter la valeur moyenne des exportations camerounaises de bois par rapport aux valeurs FOB indiqués par SGS et Reuters qui ne portent que sur les qualités supérieures (LM).
- abaissement des taux usines à 3 % pour les UDC et 4 % pour les UPF ;

➤ **l'interdiction partielle d'exportation des grumes au cours de l'exercice 99 ;**

- Les essences traditionnelles (sapelli, sipo, iroko...) sont interdites d'exportation, les essences de promotion ou de faible valeur (dont l'ayous et l'azobé) restent exportables sous forme brute

➤ **mesure accompagnant la décision d'interdiction partielle d'exporter des grumes, pour 1999-20000 :**

- abandon du système de calcul de la surtaxe progressive sur les grumes exportées en fonction du degré de transformation de l'industriel pour un système de surtaxe au 1<sup>er</sup> m<sup>3</sup> exporté pour les essences autorisées. Le taux de cette surtaxe est de 4000 F par m<sup>3</sup> pour l'ayous, 3000 F pour les essences de promotion 1<sup>ère</sup> catégorie (comme l'azobé) et 500 F pour les essences de promotion de seconde catégorie.

### Le niveau et l'évolution du recouvrement

Le tableau suivant récapitule les recouvrements en séparant les taxes amont et les taxes aval. La séparation "amont-aval" est faite par rapport au processus de transformation. La projection 00/01 simule le niveau des taxes dans un exercice "stabilisé".

#### RECAPITULATIF DES RECOUVREMENTS

| En FCFA  | 96/97                 | 97/98                 | 98/99                 | projection 00/01      |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Total recouvrement                               | <b>29 709 421 580</b> | <b>40 849 142 352</b> | <b>36 749 998 589</b> | <b>38 271 650 000</b> |
| Dont :   |                       |                       |                       |                       |
| Taxes « amont »                                  | <b>6 451 863 776</b>  | <b>10 802 632 280</b> | <b>12 308 906 076</b> | <b>20 368 525 000</b> |
| Redevance forestière                             | 1 241 614 600         | 2 291 377 358         | 3 235 034 369         | 9 368 525 000         |
| Taxe d'abattage                                  | 4 142 523 176         | 5 437 953 922         | 6 788 336 132         | 6 600 000 000         |
| Usines Point Franc (taxe entrée usine)           | 1 067 726 000         | 3 073 301 000         | 2 285 535 575         | 4 400 000 000         |
| Dont :   |                       |                       |                       |                       |
| Taxes « aval »                                   | <b>23 257 557 804</b> | <b>30 046 510 072</b> | <b>24 441 092 513</b> | <b>17 903 125 000</b> |
| Autres Taxes                                     | 1 002 825 804         | 960 996 072           | 1 546 771 802         | 500 000 000           |
| Surtaxes   |                       | Dans autres taxes     |                       |                       |
| Grumes export                                    | 21 444 000 000        | 27 927 000 000        | 20 763 461 000        | 12 453 125 000        |
| Usines Droit Commun (taxe sur produits exportés) | 810 732 000           | 1 158 514 000         | 2 130 859 711         | 4 950 000 000         |

**La projection 00-01** se base sur une situation fiscale inchangée. On note la chute brutale des recettes d'exportation de grumes due à la décision politique d'arrêter l'exportation de certaines essences et la brusque montée en puissance de la RFA. La TA se maintient du fait d'une production stable et les recettes des taxes usines augmentent, résultat de l'absorption des grumes interdites d'exportation. Ceci explique l'évolution de la part de chaque taxe dans les recettes de l'Etat :

- la RFA devient prépondérante (24 % des taxes),
- la taxe d'abattage se maintient autour de 17 %,
- les taxes usines autour de 25 % avec un glissement des UPF vers les UDC, et les taxes d'exportation de grumes tombent à 33 %.

Il y a sur quelques années inversion du rendement de la RFA par rapport à l'exportation des grumes. Dans la période la part des taxes « amont » passe de 22 à 53 % et celles des taxes « aval » de 78 à 47 %. Cette évolution suit l'évolution de la structure de chaque taxe et correspond à la volonté du législateur de donner un poids plus important aux taxes liées à l'accès à la ressource.



Lorsque toutes les concessions auront été attribuées et que l'offre financière sera payée intégralement, l'évolution amont – aval sera de 60 – 40 avec une forte prépondérance de la RFA ~ 37 %. Ainsi pour l'exercice 01-02, si l'ensemble des surfaces est attribué et que le mécanisme d'offre financière a bien fonctionné, on peut estimer les recettes par rapport au niveau actuel entre : 40 milliards (hypothèse d'offre financière moyenne) et 43 milliards (hypothèse haute).

Le nouveau régime d'interdiction partielle d'exportation des grumes va entraîner **un manque à gagner fiscal important** de plus de 11,5 milliards de FCFA par an, avec des impacts plus difficiles à quantifier en termes de valeur ajoutée, créations d'emplois dans l'industrie et baisse d'activité dans le transport du bois agissant en sens opposé. Il n'est pas possible de reporter sur les industries de transformation du bois la charge fiscale que supportaient les grumes exportées, le potentiel de rente des deux activités n'étant pas comparable, au moins à court terme, au Cameroun. **La charge fiscale moyenne d'un mètre-cube d'essence traditionnelle exportée en grume est d'environ 20 000 FCFA pour les droits de sortie. Elle est de 2900 FCFA en moyenne pour un m<sup>3</sup> de grume destiné à la transformation (un m<sup>3</sup> transformé supporte en moyenne 6500 FCFA de droits de sortie).**

### **L'audit économique et financier du secteur forestier**

Fin 1999 était lancé un audit sectoriel dont l'une des missions était de proposer des modifications de la fiscalité forestière, audit dont l'un des coordonnateurs est l'auteur du présent rapport<sup>24</sup>. Parmi les recommandations de l'audit, celles qui concernaient directement ou indirectement la fiscalité forestière sont les suivantes :

- une évolution du régime d'exportation restreinte des grumes avec l'introduction d'un système de mise aux enchères de droits d'exportation des grumes – toutes essences confondues – sur la base d'un quota annuel fixé au niveau national. Les droits acquis aux enchères par les opérateurs seraient transférables.
- la suppression des droits et taxes de sortie sur les produits transformés au profit d'une taxe sur le bois brut à l'entrée des usines. Cette taxe vise à accroître la maîtrise des flux de bois entrant dans les usines, à inciter les entreprises à accroître l'efficacité de leur transformation et à réduire les coupes illégales de bois.
- une suppression du régime des points francs industriels dans le secteur bois, régime très peu maîtrisé par l'administration, au profit d'un régime douanier des importations et des investissements favorable à la modernisation de l'ensemble des unités de transformation du secteur.
- une baisse modérée du taux plancher de la redevance annuelle de superficie sur les concessions les ramenant de 1500 FCFA à 1300 FCFA par hectare pour alléger la pression fiscale sur les concessions où le potentiel est faible ou dégradé ;
- l'amélioration du mécanisme concurrentiel d'attribution des titres d'exploitation – qui inclut la mise en place d'une véritable garantie financière sous forme de caution bancaire et de sanctions dissuasives. Le véritable enjeu, y compris en termes de recettes potentielles, réside dans l'amélioration des conditions de la concurrence dans l'attribution des titres et dans la volonté résolue de lutter contre les pratiques de « fermage » qui représentent tout à la fois une charge souvent très élevée pour les entreprises contraintes de subir ce système (5000 FCFA par m<sup>3</sup> roulé en moyenne) et des pertes de recettes fiscales conséquentes pour l'État ;
- un paiement de l'offre financière dès la première année d'attribution afin d'éviter les surenchères fictives (stratégie de surenchère sans intention d'honorer ses engagements), liées à l'existence d'une période de grâce de 3 ans (durée de la convention provisoire d'aménagement) durant laquelle l'attributaire n'acquiesce que le prix plancher ;
- la prise en compte des « séries de conservation », qui seront définies par les plans d'aménagement, pour les déduire de l'assiette de la redevance de superficie sur les concessions.

<sup>24</sup> L'audit a été réalisé par un consortium coordonné par le CIRAD-Forêt (A. Karsenty) et le bureau d'études Institutions & Développement (E. et F. Pousse). Il a mobilisé une douzaine d'experts nationaux et internationaux pendant 3 mois, entre fin 1999 et début 2000.



## La loi de finances 2000-2001

La loi de finances 2000-2001, dévoilée en juin 2000, s'inspire de plusieurs des propositions de l'audit. Le prix plancher est abaissé de 1500 FCFA à 1000 CFA sur les UFA, mais l'offre financière additionnelle doit être réglée dès la 1<sup>ère</sup> année. Les autres mesures annoncées sont :

- la taxation à 17,5% à l'entrée des usines de point franc, avec pour conséquence que la plupart des industriels concernés s'apprêtent quitter ce régime ;
- le cautionnement par garantie bancaire de toutes les obligations fiscales et environnementales sur tous les titres ;
- la suppression des droits de sortie sur les débités, en contrepartie de la taxation à l'entrée des usines de droit commun ;
- la possibilité de mettre en place en cours d'exercice un système de quotas d'exportation attribués par voie compétitive ;
- institution d'un fonds de péréquation pour rationaliser la répartition des 50% de la redevance forestière destinés aux communes et aux villages.

### IV.1.6 Les effets de la fiscalité sur la gestion forestière au Cameroun

Deux questions sont généralement posées à propos de la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun. La première peut être formulée comme suit : l'évolution de la fiscalité (renforcement de la pression et rééquilibrage en faveur de l'amont) a-t-elle permis une évolution positive des pratiques des opérateurs ? La seconde, qui découle généralement la réponse négative apportée à la première question, est la suivante : la réforme fiscale n'a-t-elle pas créé une situation de confusion et incité à une exploitation anarchique des forêts camerounaises ?

On répondra clairement non à la première question – conclusion logique du constat de la mauvaise situation prévalant dans le secteur forestier au Cameroun. Ce qui ne signifie pas que le contenu des modifications apportées à la structure de la fiscalité forestière soient négatif en lui-même. Notre thèse, qui sera développée dans l'analyse générale, est qu'une fiscalité relative à l'environnement est **structurante à terme**, mais à terme seulement. Considérer que ses effets structurants doivent être immédiats serait sous-estimer gravement les inerties en matière de choix techniques, de routines organisationnelles et managériales, particulièrement importantes dans la foresterie tropicale.

Quant à la seconde question, la réponse sera plus nuancée. Le processus de réforme fiscale, mené en peu de temps et dans des conditions conflictuelles, a été un des facteurs de perturbation créateur d'incertitude, donc nourrissant les logiques de court terme. Mais la réforme de la fiscalité forestière n'est pas intervenue en vase clos, elle est une composante d'un processus de changements quelque peu chaotique qui a affecté le Cameroun ces dernières années. Un facteur aggravant souvent oublié est la « transition forestière » (processus de secondarisation des surfaces forestières) marquée par la réduction des surfaces de forêt primaire ouvertes à l'exploitation tandis que les capacités de transformation croissaient rapidement.

La situation difficile du secteur forestier au Cameroun vient du **manque d'intégration entre différents aspects de la politique sectorielle**, aggravée par des dysfonctionnements des administrations en charge de la gestion et du contrôle des activités forestières. La poursuite simultanée de différents objectifs bien légitimes (promotion de l'accès de nationaux à l'exploitation forestière, incitations à l'industrialisation, introduction de strictes contraintes d'aménagement, recherche d'un accroissement des recettes fiscales, affectation décentralisée d'une partie des revenus de la fiscalité forestière) ne s'est pas accompagnée d'une réflexion suffisante sur **l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs poursuivis**.

La promotion de l'accès des nationaux à l'exploitation a souvent débouché sur le développement de simples pratiques rentières de fermage qui sont préjudiciables à la gestion de la forêt et aux recettes de l'État. Les incitations à l'industrialisation – qui se sont traduites par l'interdiction partielle d'exporter des grumes – ont entraîné un développement mal maîtrisé d'unités industrielles constituées pour beaucoup de scieries de taille moyenne et limitées à la première transformation. Le tissu industriel, très hétérogène en termes d'efficacité, n'échappera pas à de sévères restructurations dans les années qui viennent. La déconnexion entre la politique d'incitation à l'industrialisation et la préparation des nouvelles règles d'aménagement forestier se traduit par une inadéquation croissante entre possibilité de la ressource aménagée et besoin de bois des scieries, aggravé par la secondarisation avancée des forêts ouvertes à l'exploitation. Ce qui risque de se traduire rapidement par des surcapacités de



transformation et l'impossibilité de faire admettre aux opérateurs les contraintes de l'aménagement des UFA.

La recherche de l'accroissement rapide des recettes fiscales s'est traduite par un renforcement de la pression fiscale sur les seules entreprises « formelles » alors que se développait parallèlement un secteur informel – développement auquel les entreprises formelles ne sont pas étrangères – fondé sur l'exploitation illégale et qui échappe largement à la fiscalité. Le manque de moyens et les dysfonctionnements de l'administration en charge des forêts ont laissé le champ libre au développement de cette exploitation illégale, laquelle fournit tant les industries du bois qu'un marché local qui a besoin d'un approvisionnement à bas prix. Enfin l'affectation décentralisée d'une partie des recettes fiscale (plus de 1,6 milliards de FCFA versés aux communes en 98-99) n'a pas abouti à un meilleur développement local du fait du mauvais fonctionnement de l'institution communale dans les zones forestières. Quant à l'affectation directe de recettes parafiscales aux communautés villageoises (les 1000 FCFA par m<sup>3</sup> abattu, mesure qui a générée plus de 3 milliards de FCFA de revenus distribués au cours des 2 derniers exercices), elle a eu un effet plutôt « déstructurant » sur celles-ci, et un impact négatif sur la gestion forestière et la foresterie communautaire.

### **Fiscalité décentralisée : désillusions**

*(extrait de la synthèse de l'audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun)*

**Les impacts de la fiscalité décentralisée s'avèrent globalement négatifs et plutôt éloignés des buts recherchés à l'origine.**

➤ **sur le processus de décentralisation**

- Détérioration des relations entre l'autorité communale et les populations villageoises : rupture d'une confiance initialement fragile
- Mauvais positionnement institutionnel et opérationnel des opérateurs d'appui (projets et ONG)
- Paradoxalement, renforcement de l'image de l'État qui devient « partageur » : renforcement de fait de l'image et du rôle de médiateur du Sous-Préfet

➤ **sur les pratiques des acteurs dans la gestion des ressources forestières**

- Impact négatif sur les ressources forestières ligneuses et non ligneuses généré par la dynamique d'exploitation illégale liée à la « course aux 1000 F »
- « Connivence » inédite entre les exploitants et les populations, qui affaiblit le rôle des projets et ONG : dynamique qui s'inscrit dans une logique à court terme d'exploitation minière de la ressource forestière et non dans une logique à long terme d'aménagement forestier durable et intégré préconisée par la Loi forestière de 1994.

➤ **sur les processus locaux de décision et les systèmes de pouvoir**

- Effet déstructurant sur les processus locaux de décision et les systèmes d'alliances et de pouvoirs

➤ **sur les modes d'accès aux ressources forestières : dynamique foncière et conflits fonciers**

- Émergence d'une dynamique d'appropriation foncière collective par les populations génératrice de conflits
- Renforcement de l'enjeu foncier autour de la délimitation des UFA

➤ **en matière de foresterie communautaire : deux tendances observées**

- Une stratégie d'appropriation immédiate de la rente forestière par un seul groupe d'intérêt du village
- Les populations riveraines ne souhaitent pas (ou plus) s'engager dans une demande de Forêt Communautaire

Les toutes dernières mesures adoptées par le gouvernement montrent toutefois qu'un processus de décision mettant davantage l'accent sur la transparence et le respect des règles de gestion forestière et des dispositions fiscales existe au Cameroun. Une volonté politique réelle sous-tend ce processus, malgré les difficultés et les pressions exercées par des intérêts puissants qui existent dans le secteur forestier. Mais les dynamiques de dégradation et les effets induits par un certain nombre de dysfonctionnements et de choix discutables pris antérieurement, réduisent les marges de manœuvre des autorités et rendent fragile ce processus.



## IV.2 Le Gabon

### IV.2.1 Présentation générale

Le Gabon est un pays de 267 667 km<sup>2</sup>, qui comprend environ 20 millions d'hectares de domaine forestier productif et 2,7 millions d'hectares d'aires protégées. La population est d'environ 1,1 millions d'habitants, urbaine à 55 %. Le Gabon fut longtemps l'archétype du pays forestier avec plus de 85 % du territoire en surface forestière (forêt dense sempervirente), avant que la découverte de gisements d'hydrocarbures dans les années 1980 ne fasse passer au second plan l'importance de la forêt dans l'économie nationale. Cependant les réserves pétrolières sont en baisse et la forêt devrait être appelée dans les prochaines années à pallier une part de la baisse des recettes fiscales liées à l'épuisement des ressources d'hydrocarbure.

La forêt gabonaise est composée depuis 1932 de deux zones administratives d'exploitation forestière, définies par décret.

La **première zone** couvre 4,9 millions d'hectares. Elle s'étend sur l'ensemble du bassin côtier. Riche en okoumé (*Aucoumea klaineana*), quoique dégradée par plusieurs cycles de coupe rapprochés d'exploitation, son origine vient des voies d'eau navigables qui la traversent et facilite l'acheminement des grumes vers les ports (Owendo, Port Gentil). Les permis de la première zone sont réservés aux nationaux, et très fréquemment exploités en « fermage » par des exploitants expatriés. Les tarifs du fermage s'échelonnent entre 3000 et 5000 FCFA par m<sup>3</sup> commercialisé.

L'ancienneté de l'exploitation forestière et la multiplicité des passages en exploitation a entraîné à la fois une « secondarisation » généralisée des faciès forestiers et une grande diversité des situations forestières locales. Les zones les plus proches des axes routiers et les plus facilement accessibles ont été exploitées à de nombreuses reprises et sont considérées comme « épuisées » mais les conditions d'accessibilité difficile et l'exploitation hyper-sélective constituée quasi exclusivement d'okoumé, ont préservé les ressources forestières sur pied en maints endroits. L'exploitation a été très souvent pratiquée à l'avancée par de petits exploitants sans réalisation préalable d'un inventaire d'exploitation et chaque passage a permis de trouver nombre de pieds exploitables non repérés ou oubliés lors de l'exploitation précédente.

La **deuxième zone** couvre environ 10 millions d'hectares et comprend tout le reste de la forêt gabonaise. Elle a été ouverte à l'exploitation en 1956. Le relief y est plus marqué. On y trouve des massifs de forêt inexploités, et la plupart de permis de la deuxième zone comportent des superficies plus ou moins importantes de forêt primaire. Cependant, à une ou deux exceptions près, la part de forêt primaire dans les permis est inférieure à 50 %. Autre caractéristique, l'aire de distribution de l'okoumé ne recouvre pas toute la surface de la deuxième zone.

Au total, la superficie du domaine forestier national exploitable (surface « utile ») est d'environ 13 millions d'hectares. En 1995, 7,3 millions d'hectares étaient concédés dont 42 % sous forme de Permis Temporaires d'Exploitation (PTE), 30 % sous forme de Lots de la Zone d'Attraction du Chemin de Fer et 28 % en Permis Industriels (PI). Depuis 1995, de nombreux Permis Industriels ont été attribués - notamment au nord et au sud du pays - et les surfaces concédées actuellement avoisineraient 11 millions d'hectares auxquels il faudrait ajouter les coupes familiales (2000 coupes attribuées depuis 1995) (M. Cazet, *com. pers.*). De fait, c'est environ 80 à 90 % de la surface exploitable qui est maintenant attribuée au Gabon.

### IV.2.2 Les modes d'exploitation

Jusqu'à maintenant 5 modes d'exploitation sont reconnus par le loi de 1982, auxquels il faut ajouter les coupes familiales. Ce sont :

- La régie (peu usité)
- Les ventes de coupe en adjudication publique (idem)
- Le Permis Temporaire d'Exploitation, d'une durée inférieure à 15 ans, dont la superficie varie entre 500 et 20 000 hectares (44,1% des superficies attribuées). La production de bois issue de ce

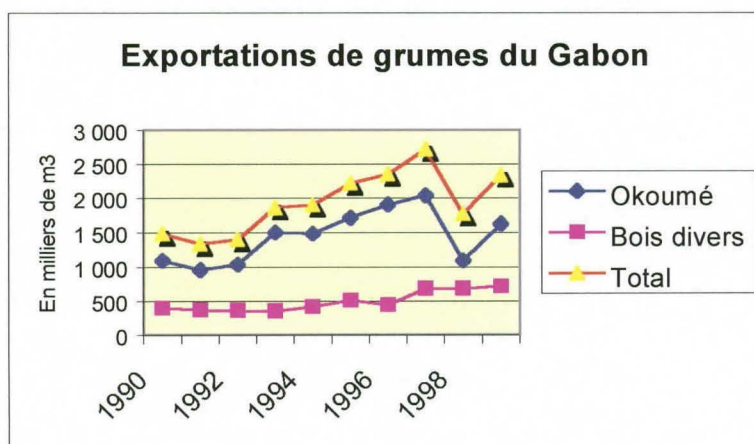


permis n'est soumise à aucun quota de transformation locale. Plus de la moitié de ces permis sont attribués à des nationaux ;

- Le Permis Industriel, d'une durée de 30 ans, dont la superficie varie entre 20 000 et 250 000 hectares (37,8% des superficies attribuées) est théoriquement soumis à un quota de transformation locale, (75% de la production de grumes devant être transformée). Cette mesure n'est pas appliquée.
- Les Permis de la ZACF (Zone d'attraction du chemin de fer) accordés par lots, selon le volume permis à l'exploitation (18% des superficies concédées). La majeure partie de la production de ces permis est destinée à l'exportation des grumes.
- Les coupes familiales, qui portent sur des volumes à exploiter. Chaque Gabonais est autorisé par la loi à disposer d'une centaine de pieds d'okoumé. Un « coupe familiale » représente donc en principe 100 pieds accordés à un citoyen Gabonais. En pratique si une minorité des coupes familiales représente encore une réalité artisanale pratiquée par des ruraux, la majorité sont devenues un simple prolongement des exploitations industrielles, associant un attributaire national souvent issu de l'élite urbaine et un exploitant travaillant en fermage. La plupart des temps ce ne sont pas 100 pieds qui sont abattus sous couvert d'une coupe familiale, mais des milliers. Les statistiques de la SEPB (Société d'Exploitation des Parcs à Bois du Gabon) indiquaient qu'en 1999, ce sont 430 000 m<sup>3</sup> de grumes venant de coupes familiales qui ont été exportées par Port-Gentil. Les avantages de l'utilisation extensive de cette catégorie de permis sont de deux ordres pour les exploitants :
  - pouvoir dépasser les quotas de récolte annuelle d'okoumé et ozigo attribués par la SNBG à chaque opérateur ;
  - échapper au paiement de la taxe de superficie

#### IV.2.3 La place de l'okoumé dans l'exploitation gabonaise

L'okoumé est un bois clair de valeur moyenne (valeur FOB de la qualité B/C autour de 1000 FF par m<sup>3</sup>), apprécié pour ses qualités au déroulage. Il est également scié même si les difficultés d'imprégnation rencontrées avec cette essence semblent devoir réduire les possibilités de développement au travers de cette forme de transformation. Il représente à l'heure actuelle environ 70 % des prélèvements de bois, après avoir longtemps représenté plus de 85 % des exportations de bois. Au point que l'ensemble des autres essences a été regroupé dans la catégorie « bois divers ».



Pourtant la forêt gabonaise est loin de n'être constituée que d'okoumé. Rapportée à l'ensemble des essences trouvées en forêt, l'inventaire PNUD-FAO réalisé par le CTFT en 1973 donne, pour une parcelle de 209 hectares en 2<sup>ème</sup> zone (forêt dense sur sol ferme comptabilisées à partir de 20 cm de diamètre) une proportion de 12,65 % d'okoumé, troisième essence en fréquence derrière notamment le sogho (*Scyphocephalum ochocoa*), plus de 22 % des effectifs mais sans véritable débouché commercial. Rapporté à un groupe d'essences commerciales plus restreint (une quinzaine d'essences) les proportions d'okoumé varient entre 50-60 % (région de l'estuaire en 1<sup>ère</sup> zone) à 30-40 % en 2<sup>ème</sup> zone, avec des variations locales significatives.



L'okoumé est une espèce héliophile dont la régénération dépend de plusieurs facteurs (notamment les sols). Si dans la zone de l'estuaire et dans plusieurs parties de la 1<sup>ère</sup> zone, le renouvellement des peuplements d'okoumé semble assuré, ce n'est pas le cas en 2<sup>ème</sup> zone où le recrû est localisé dans les chablis (en nombre insuffisants) et au bord des pistes et routes ouverts pour l'exploitation. A terme cela signifie que l'exploitation, au moins en 2<sup>ème</sup> zone, devra être nettement plus diversifiée qu'à l'heure actuelle pour prétendre être durable.

#### **IV.2.4 Les chiffres de la production et des exportations**

La production réelle du Gabon serait proche des 3 millions de m<sup>3</sup>. Si l'on prend les exportations de grumes évaluées à 2,3 M m<sup>3</sup> en 1999, et qu'on considère que 15 % de la production de bois est transformée localement, on estime alors la production à 2,7 M m<sup>3</sup>. Ajoutons la production de l'informel (scieurs de long) on peut arriver à 3 millions de m<sup>3</sup> voire plus. L'augmentation des capacités de transformation verra inéluctablement l'accroissement des prélèvements, avec de nouveaux débouchés pour des qualités inférieures et la possibilité d'échapper aux quotas de la SNBG pour les grumes d'okoumé. D'après un observateur, on approcherait les 30 % de consommation locale du bois, alors que 8 à 9 % seulement du bois était consommé au Gabon il y a quelques années (R. Jaffré, *com. pers.*).

| Exportations (milliers de m <sup>3</sup> ) |              |              |              |              |              |              |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  | 1990         | 1991         | 1992         | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         |
| Okoumé                                     | 1 089        | 955          | 1 037        | 1 504        | 1 482        | 1 711        | 1 907        | 2 036        | 1 087        | 1 623        |
| Bois divers                                | 393          | 373          | 363          | 355          | 418          | 508          | 444          | 682          | 683          | 714          |
| <b>Total</b>                               | <b>1 482</b> | <b>1 328</b> | <b>1 400</b> | <b>1 859</b> | <b>1 900</b> | <b>2 219</b> | <b>2 351</b> | <b>2 718</b> | <b>1 770</b> | <b>2 337</b> |

Le pourcentage de transformation locale du bois serait de 15 % des grumes récoltées. Cette proportion devrait augmenter rapidement, avec une quinzaine d'unités industrielles en construction (unités de déroulage essentiellement) La plupart des observateurs envisagent d'atteindre d'ici 4 à 5 ans, un équilibre de 50 % de grumes transformées localement et 50 % exportées en l'état. Ce chiffre est toutefois inférieur aux objectifs proposés dans le code forestier en discussion qui fixe à 60 % le taux de transformation minimal par entreprise forestière.

#### **IV.2.5 Les perspectives**

La richesse forestière du Gabon s'est jusqu'à présent fondée sur l'exploitation de l'okoumé. Toutefois cette part relative est en baisse ces dernières années, et cette tendance devrait se confirmer dans les prochaines années. La 1<sup>ère</sup> zone a fait l'objet de plusieurs passages d'exploitation, au moins deux. Quant à la 2<sup>ème</sup> zone, l'ensemble de l'aire de distribution de l'okoumé devrait, selon les estimations, avoir été exploité au moins une fois d'ici 5 à 10 ans (R. Jaffré, *com. pers.*). Bien que l'okoumé restera dominant face aux « bois divers » dans les récoltes des prochaines années, le changement de structure de la forêt (secondarisation des forêts primaires) et des récoltes aura une influence sur la rentabilité des opérations forestières, exploitation et transformation.

L'accroissement des capacités de transformation du bois correspond à un mouvement longterm différé au Gabon, mais dont la dynamique actuelle ne laisse aucun doute sur la réalité.

L'augmentation de la production de bois est l'hypothèse la plus probable dans les prochaines années : bien qu'une grande partie de la forêt gabonaise ait été l'objet d'un premier passage d'exploitation, la très grande sélectivité de l'exploitation (concentration sur l'okoumé de qualité export) a laissé des quantités importantes de bois qu'une structure industrielle en pleine expansion pourra en partie valoriser. Mais le développement de capacités de transformation du bois, si elle permet une valorisation plus approfondie de la ressource ligneuse, doit rester en adéquation avec le potentiel de renouvellement de cette ressource et la production durable d'une forêt secondarisée et aménagée. L'expérience des pays d'Asie du Sud-Est témoigne des dangers du développement de capacités excédentaires de transformation du bois qui exercent une pression excessive et continue sur les massifs restants de forêt naturelle, avec des niveaux de prélèvement qui excèdent le potentiel de reconstitution de la ressource. L'Indonésie, avec une production réelle de bois d'œuvre estimée récemment à 78 millions de m<sup>3</sup> de bois d'œuvre (provenant pour les 2/3 de l'exploitation illégale), alors que le potentiel de production soutenable sur le long terme n'est que de 22 millions de m<sup>3</sup> est



une illustration extrême de ce phénomène, lequel affecte également avec une moindre acuité des pays Africains comme le Ghana et la Côte d'Ivoire, mais qui se profile aussi nettement au Cameroun.

Le Gabon est loin de cette situation. Mais la demande du marché international tant pour les grumes que les produits transformés va croissante, avec le développement de marchés de très grande envergure, l'Inde et la Chine, sur lesquels le bois gabonais – y compris des essences moins cotées sur les marchés européens, comme l'andoung – est très apprécié. Dans ce contexte, les prévisions de récolte approchant les 5 millions de m<sup>3</sup> à l'horizon 2015 (prévisions de la DIARF) ne semblent pas irréalistes. La soutenabilité sur le long terme d'un tel niveau de production est difficile à apprécier a priori. L'importance des surfaces aménagées sera un paramètre important. Si un certain nombre parmi les grands concessionnaires semblent s'engager dans la réalisation et la mise en œuvre des plans d'aménagement, la situation est bien différente pour les Permis Temporaires d'Exploitation (PTE) – qui représentent 42 % des surfaces attribuées – et leurs successeurs dans le nouveau code forestier : les PFA (Permis Forestiers Associés). Bien que le nouveau code en cours de finalisation prévoie leur association avec les CFAD (Concessions Forestières sous Aménagement Durable) pour les intégrer dans le plan d'aménagement de ces dernières, l'hypothèse que les PFA soient finalement dispensées des principales contraintes de l'aménagement est à considérer sérieusement. Quant aux coupes familiales qui représentent plusieurs centaines de milliers de m<sup>3</sup> exportées (460 000 m<sup>3</sup> de grumes issues de coupes familiales étaient recensées en 1999 à Port-Gentil dans les statistiques de la SEPB), le nouveau code forestier prévoit à leur place des « forêts communautaires », situées dans le « domaine forestier rural ». On peut cependant également penser qu'il sera difficile de parvenir à des aménagements durables dans cette catégorie de forêts.

La distribution des quotas de livraison d'okoumé et d'ozigo par la SNBG a permis une certaine régulation de l'exploitation forestière jusqu'à présent. Mais alors que la qualité et la quantité des okoumé de qualité grumes export vont baisser avec la secondarisation de la forêt, l'accroissement de la production va dépendre des débouchés commerciaux qui seront trouvés aux bois divers et aux caractéristiques des unités de production qui se mettront en place (dimension et capacité à créer de la valeur ajoutée).

#### **IV.2.6 La fiscalité**

La fiscalité gabonaise, mise en place dans les années 1980, est typiquement une fiscalité « de porte », c'est-à-dire centrée sur les droits de sortie. Et au Gabon, seules les grumes payent des taxes d'exportation, les produits transformés étant exemptés de cette taxe. L'étude Ernst & Young (1998) sur la fiscalité forestière au Gabon et une note de synthèse de M. Cazet (conseiller à la DIARF) de 1998 ont décrit le dispositif en vigueur

##### **Les dispositions fiscales et parafiscales en vigueur**

Des taxes payables soient avant l'exploitation, soit de manière ponctuelle, restent en principe applicables.

- La taxe d'exploration : en fonction de la superficie à explorer, 2 FCFA/ha (le taux date de 1951 !)
- La taxe de transfert : lors de la cession d'un permis à un autre exploitant. Les permis soumis à cette taxe sont ceux qui acquittent la taxe de superficie. Le montant de cette taxe est de 10 fois la taxe de superficie annuelle calculée au taux le plus élevé qui est de 20 FCFA/ha. Cette taxe peut être réduite au dixième de son montant sur proposition du Directeur général des Eaux et Forêts. Cette taxe ne serait plus guère perçue alors que les transferts de permis sont pratiqués au Gabon,.
- La taxe de rachat : lorsqu'un exploitant désire prolonger la validité de son permis. La base d'imposition est la superficie à l'hectare, son taux est de 220 F par ha. Quasiment jamais pratiquée car le potentiel est épuisé avant la date d'expiration de la concession.

- **Les taxes à l'exploitation** (perçues par l'administration des Domaines)

Deux taxes sont appliquées à l'amont de la filière :

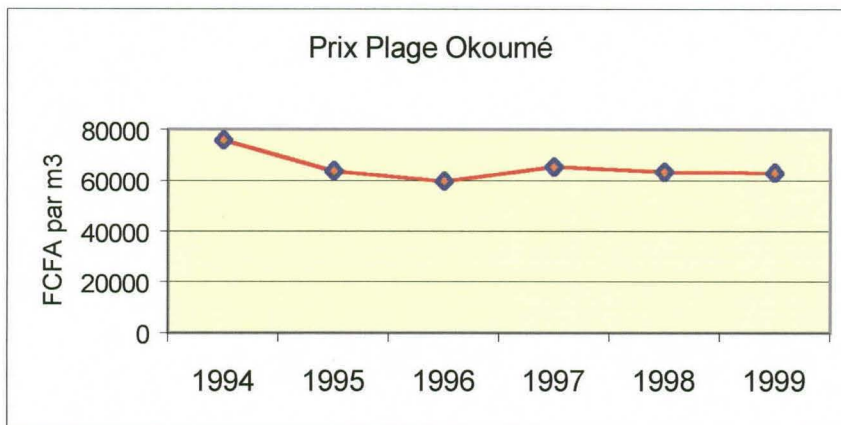


- la taxe de superficie, modulée selon 4 zones qui tiennent compte de l'éloignement des ports d'embarquement et de l'accessibilité des permis (4 à 20 FCFA/ha/an). Le taux n'a pas été actualisé depuis son introduction en 1966 (!).

| Zones | Taux (ha/an) |
|-------|--------------|
| A     | 20 F         |
| B     | 12F          |
| C     | 8F           |
| D     | 4F           |

- la redevance d'attribution - ou taxe d'abattage - calculée en pourcentage de la valeur plage des bois commercialisés et modulée, en fonction des 4 zones d'exploitation (de 2 à 10 % de la valeur plage des bois). Pour fixer les idées, la valeur plage moyenne de l'okoumé est autour de 63 000 FCFA actuellement.

| ZONE | Redevance d'attribution     |
|------|-----------------------------|
| A    | 8 – 10 % de la valeur plage |
| B    | 6 – 8 %                     |
| C    | 4 – 6 %                     |
| D    | 2 – 4 %                     |



La détermination du taux au sein d'une zone est laissée à l'appréciation de l'agent des Eaux et Forêts. Il applique des critères géographiques approximatifs pour fixer le taux (pas de procédure établie). Sur les coupes familiales, c'est un taux fixe de 1500 F par pied, ce qui correspond à 2,4 % du prix plage actuel de l'okoumé. Cette taxe est « exigible de manière spontanée », c'est-à-dire qu'elle est collectée sur la base des déclarations des exploitants, l'administration ne contrôlant pas directement sur le terrain la réalité des prélèvements. Le taux de recouvrement de cette taxe serait de 32 % (Ernst & Young, 1998). Les statistiques gabonaises ne permettent cependant pas d'avoir la production exacte par permis, ni même le taux exact appliqué.

Notons enfin que seuls les arbres commercialisés sont taxés, pas les arbres abandonnés en forêt ou sur les parcs. De toutes façons, il est peu probable que l'administration aurait, dans l'état actuel des choses, la possibilité de vérifier les abandons en forêt.

#### - **Les taxes et redevances sur l'exportation de grumes**

A l'aval, les bois exportés sous forme de grumes sont soumis d'une part à une fiscalité directe ainsi qu'à des redevances et taxes parafiscales :

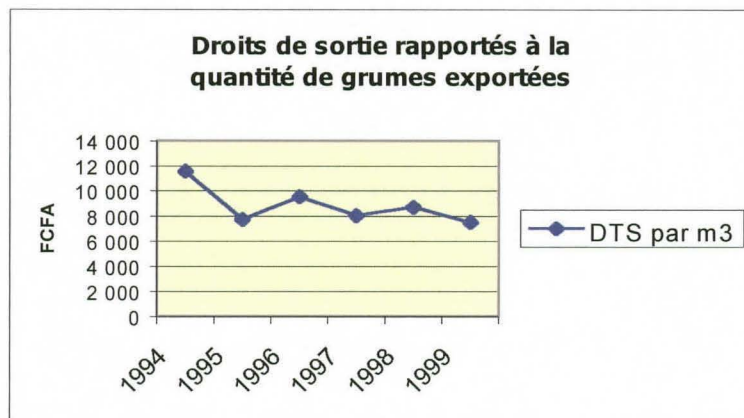
- les droits et taxes de sortie ou DTS (15 % de la valeur FOB des bois, à 11 % en 1998) ;
- la taxe du trésor (fixée à 0,2 % des droits de douanes) ;
- les taxes portuaires (993 FCFA/tonne) ;
- la taxe phytosanitaire (300 FCFA/m³) ;



- la taxe de martelage sur les bois divers (200 à 2500 FCFA/m<sup>3</sup> en fonction de la valeur mercuriale des essences) ;
- la RUSID ou redevance informatique (1 à 2 % de la valeur facturée, selon la durée des opérations informatiques de l'administration des douanes). La RUSID, qui s'apparente à une taxe parafiscale, est en fait considérée comme une prestation de service.

Pour les produits transformés (sciages, placages, contreplaqués), seules sont appliquées actuellement la taxe de transformation (200 FCFA/m<sup>3</sup> pour les sciages et 400 FCFA/m<sup>3</sup> pour les placages et les contre-plaqués) et la taxe informatique. Les DTS sont suspendus sur les produits transformés.

#### ➤ Une analyse du système de fiscalité forestière au Gabon.



M. Cazet, qui fut conseiller technique à la DIARF de 1997 à 2000, a rédigé en 1999 une note récapitulant les principales caractéristiques du système gabonais. Il faisait également les remarques suivantes :

- **La taxe de superficie** est actuellement marginale, comparées aux redevances d'attribution (taxes d'abattage) et aux DTS. Pour une concession de 600 000 ha avec un volume commercialisé de 10 m<sup>3</sup>/ha et une rotation de 30 ans, une taxe de superficie de 20 FCFA/ha/an équivaut à une taxe de 60 FCFA/m<sup>3</sup>, comparé aux 1800 FCFA/m<sup>3</sup> que représente une taxe d'abattage à 3% (et aux 13.500 FCFA/m<sup>3</sup> que représentent les DTS à 15%).

Les taux retenus pour le calcul de cette taxe de superficie (4 à 20 FCFA/ha.an selon la zone) avaient été fixés dans la loi de décembre 1966 et n'ont pas été réactualisés depuis cette date. Cette taxe, qui rapporte environ 70 millions de FCA sur les quelques 35 milliards de recettes fiscales générées par la filière bois [IS inclus] - soit 0,2 % de ces recettes - est, dans sa forme actuelle, totalement improductive, désuète et non incitative.

- **La redevance d'attribution** représente donc la quasi totalité de la fiscalité amont. Si on retient pour cette redevance un taux moyen pondéré de 4 %, cette taxe, appliquée à la valeur place des grumes - soit 167 milliards de FCFA en 1997 - aurait dû générer plus de 6 milliards FCFA en 1997 (à rapprocher des 22 milliards FCFA de DTS).

En réalité, les sommes perçues en 1997 au titre de cette redevance n'ont pas dépassé 2,2 milliards FCFA, traduisant un taux de recouvrement de cette taxe inférieur à 40 %. Il est vraisemblable que le mauvais rendement de cette taxe soit imputable à des modalités de recouvrement relativement complexes et aléatoires. En particulier, son taux de recouvrement semble être particulièrement faible dans le cas des PTE en fermage. Notons également que cette taxe ne s'applique pas aux coupes familiales.

- **Les droits et taxes de sorties** (DTS), contrairement à la note du Ministère des Finances du 23/08/1994, seraient calculés, non pas sur la valeur FOB des bois exportés en grumes - laquelle inclut ces DTS - mais sur la valeur FOB [moins] DTS, correspondant approximativement aux recettes d'exportation des grumes. En se basant sur 243 milliards de recettes d'exportation en 1997, les DTS auraient dû s'élever à plus de 24 milliards FCFA, comparés aux 22 milliards FCFA effectivement recouverts, soit un taux de recouvrement proche de 90 %.

- **La taxe de martelage**, appliquée sur les exportations de grumes de bois divers, en augmentant avec la valeur mercuriale des bois, devait s'apparenter à un prélèvement variable en fonction de la valeur des



bois. Notons que les taux applicables, définis dans un décret de 1981, présentent des distorsions injustifiées au regard du cours actuel des bois divers (par exemple, redevance de 2500 FCFA/m<sup>3</sup> pour le sipo et 600 FCFA/m<sup>3</sup> pour le kevazingo alors que ces 2 essences ont des valeurs voisines).

– **Les taxes parafiscales ou assimilées (taxes portuaires, taxes du trésor, taxe phytosanitaire, redevance informatique...)** : ces taxes, souvent modifiées, ajoutent à la complexité du système en alourdissent significativement la fiscalité sans être réellement comptabilisées dans les recettes fiscales de l'Etat. Globalement, les taxes parafiscales et la redevance informatique s'élèveraient à plus de 2000 FCFA/m<sup>3</sup> de bois exporté en grumes et représenteraient un montant d'environ 6 milliards de FCFA en 1997.

– **La taxe sur les produits transformés et exportés** (200 FCFA/m<sup>3</sup> pour les sciages, 400 FCFA/m<sup>3</sup> pour les placages et contre-plaqués) aurait représenté en 1996 et 1997 un montant d'environ 30 millions FCFA/an. Ce faible niveau de taxes sur les produits transformés est une mesure destinée à favoriser la transformation des bois sur le territoire national.

## La fiscalité prévue dans le nouveau code forestier

Outre les taxes appliquées dans le cadre de l'attribution des permis (taxe de renouvellement, taxe de transfert, taxe de fermage) la nouvelle loi forestière prévoit 4 types de taxes :

- à l'amont, la taxe de superficie et la taxe d'abattage ;
- à l'aval, les DTS et la surtaxe progressive à l'exportation des grumes hors quota.

Au moment de la réalisation de ce travail, une étude sur la fiscalité forestière mobilisant plusieurs experts était en cours au Gabon. Sans connaître ses conclusions, il semble envisageable que la part relative de la taxe de superficie s'accroisse, mais dans des proportions inconnues. Il semble en tous cas peu probable que la taxe de superficie s'approche des taux en vigueur sur les concessions au Cameroun (au minimum 1500 F/ha/an, mais ramenés à 1000 F/ha/an pour la loi de finances 2000-2001).

La surtaxe progressive sur l'exportation des grumes – qui consiste à surtaxer de manière progressive les grumes exportées au delà d'un seuil déterminé à l'avance – est une mesure expérimentée au Cameroun, puis abandonnée du fait de la complexité de sa gestion. En effet, pour être correctement maîtrisée cette formule implique un minimum de transactions entre opérateurs sur les grumes exportées, avec idéalement un exploitant qui transforme sa propre production et exporte les grumes qu'il a prélevé. Mais plus on s'éloigne de cette situation de référence, plus le système de surtaxe progressive devient difficile à gérer.

Pour accroître ses recettes fiscales, le gouvernement Gabonais a, en 1999, augmenté de 11 à 15 % les droits de sortie sur les grumes et certains responsables ont manifesté l'intention de les porter rapidement à 20 %. Si cette augmentation est manifestement supportable par les exploitants (le Gabon reste l'un des pays où le poids des taxes forestières est le moins important dans la sous-région) elle réduit néanmoins objectivement la possibilité d'accroître le poids relatif de la taxe de superficie. En outre, l'écart croissant entre la fiscalité des grumes et celle des produits transformés pose deux types de problèmes :

- il accroît la protection effective des industries de transformation du bois, ce qui est intéressant pour l'emploi et les parts de marché des produits gabonais, mais **il contribue également à nourrir un modèle de croissance industriel fondé moins sur l'efficacité de la transformation et la qualité des produits que sur le volume transformé.**
- Il pose **le problème du redéploiement de la fiscalité afin de maintenir le niveau minimal de recettes fiscal à peu près constant dans le temps.** Si la part relative des exportations de grumes se réduit en faveur de celle des produits transformés (ce qui est l'objectif du gouvernement) une baisse des recettes fiscales s'ensuivra. À moins que ce rééquilibrage ne soit la conséquence d'une augmentation des prélèvements, avec un volume constant des exportations de grumes et une forte hausse de la production de bois ouvré. Mais cette perspective pose un certain nombre de problèmes.

L'hypothèse d'un accroissement significatif des récoltes est accréditée par les chiffres présentés par la DIARF, sous tutelle du Ministère des Eaux et Forêts, à l'atelier de novembre 1999 sur la planification stratégique de la recherche forestière au Gabon. Il est ainsi prévu d'ici 2010 d'exploiter 5 millions de m<sup>3</sup> et de multiplier par vingt les capacités de déroulage et de tranchage (passage de 75 000 m<sup>3</sup> à 1.5



million de m<sup>3</sup>) et par quinze celles de sciage (de 130 000 m<sup>3</sup> à 2 millions de m<sup>3</sup>). Cette perspective peut légitimement inquiéter. En effet, les possibilités de production durable de la forêt gabonaise ne sont pas connues. Plusieurs variables sont à considérer. Certaines sont biologiques (accroissement et régénération des espèces commerciales, interactions faune-flore), d'autres sont liées aux activités d'exploitation. Il faudra considérer ainsi l'effectivité et le respect des plan d'aménagement, l'introduction ou non de technique d'exploitation à faible impact qui limitent la mortalité dans les populations d'arbre. **Faute d'une étude approfondie sur les capacités de la forêt gabonaise à supporter différents scénarios de gestion et d'exploitation forestière, de tels objectifs semblent imprudents.** D'autant que, selon un schéma maintenant bien connu, une fois les capacités de transformation en place, il est bien difficile de réduire le « besoin de bois » des industriels et les gouvernements sont très sensibles aux risques de suppression d'emplois. Dans ce domaine il y a une claire asymétrie entre coût de l'investissement et coût du désinvestissement, ce qui correspond à la définition économique de l'irréversibilité.

Du point de vue des effets de la fiscalité sur la gestion forestière, il nous semble que, compte tenu du niveau insignifiant des taxes de superficie actuellement en vigueur, **un accroissement du niveau de cette taxe aurait plutôt des effets positifs en termes d'incitation à limiter le gaspillage de bois et à pratiquer une exploitation moins outrageusement sélective.** On restera prudent sur l'amplitude souhaitable de cette augmentation, compte tenu des signes positifs qui se développent dans la filière bois au Gabon quant à l'adoption par un certain nombre de sociétés de plans d'aménagement et, ce qui constitue un bon indicateur, le recrutement sur leurs fonds propres d'ingénieurs forestiers pour superviser la mise en œuvre de ces plans<sup>25</sup>.

**L'augmentation des droits de sortie sur les grumes va à l'encontre d'un rééquilibrage entre les différentes catégories de taxe.** D'une part ces droits de sortie n'ont aucune dimension incitative « anti-gaspillage » et « anti-écrémage » (elles ont plutôt l'effet contraire), d'autre part leur maintien à un niveau élevé et a fortiori leur accroissement rend difficile l'introduction d'une taxe significative à la superficie, à moins d'un accroissement considérable de la pression fiscale qui n'est ni écologiquement souhaitable ni politiquement possible. L'inexistence de facto de taxes au niveau de la transformation entraîne le risque déjà évoqué de forte protection effective. **L'hypothèse d'une taxe sur la matière ligneuse à l'entrée des usines devrait être considérée par le gouvernement** pour l'incitation à une valorisation approfondie qu'elle représente et pour sa fonction de contrôle des flux de bois entrant dans les usines, flux qui vont s'accroître avec le développement de l'industrie.

---

<sup>25</sup> Le mécanisme financier mis en place par l'AFD (Agence Française de Développement) consistant en des prêts à taux bonifiés pour les entreprises décidant de préparer des plan d'aménagement a été un élément positif dans le processus de décision des sociétés disposées à revoir leur pratiques de gestion forestière. Cet effet incitatif est surtout visible au Gabon, le même mécanisme n'a pas produit les mêmes effets au Cameroun compte tenu de la logique attentiste des opérateurs (alors qu'on a parfois affaire, d'un pay à l'autre, à deux filiales d'un même groupe). Au Congo, la situation récente n'a évidemment pas été favorable. En RCA, où les conditions de stabilité sont pourtant réunies, les opérateurs semblent moins disposés, dans l'ensemble, à rentrer dans cette démarche (qui ne concerne, rappelons le, qu'une partie des sociétés forestières opérant au Gabon).



## IV.3 République du Congo (Brazzaville)

### IV.3.1 Présentation générale

Le Congo, pays de 342 000 km<sup>2</sup> et d'environ 2,5 millions d'habitants dispose encore de ressources forestières conséquentes. La forêt dense congolaise occupe environ 20 millions d'hectares. Cependant, plus de 7 millions d'hectares sont de la forêt improductive (du point de vue de l'exploitation du bois), souvent marécageuse. La forêt est traditionnellement divisée en trois grands massifs, le Mayombe (1,5 millions d'hectares), le Chaillu (3,5 millions d'hectares) et le Nord-Congo (15 millions d'hectares). Pour faire court, on parlera du Sud et du Nord, où les problématiques de développement forestier sont tranchées.

Les forêts du Sud ont été largement exploitées depuis une soixantaine d'années, les massifs sont plus morcelés, conséquence d'une densité de population plus grande qu'au Nord et une agriculture plus développée. La proximité relative d'un port (Pointe Noire) réduisant les coûts de transport (entre 20 et 25 000 FCFA/m<sup>3</sup>) et la présence abondante d'une essence très appréciée (l'okoumé, dont les derniers inventaires indiquaient un volume sur pied de 6,8 millions de m<sup>3</sup>), mais aussi de limba (*Terminalia superba*) et de niové (*Staudia stipitata*), on fait de cette région une zone d'exploitation active. De nombreuses exploitations de petite ou moyenne dimension, comprenant ce qu'on appelle au Congo les « piétistes », exploitants plus ou moins artisanaux disposant d'autorisations de couper des volumes de bois déterminés (de 100 à 400 pieds), cohabitent avec des grandes entreprises industrielles qui structurent l'activité de la filière dans le Sud du Congo. Telle était en tous cas la situation avant la guerre civile de 1997, qui s'est prolongée jusqu'en 1999, et qui a vu les forêts du Pool et de la région de Dolisie devenir des zones de combat et d'insécurité, conduisant à la fermeture au moins provisoire des sociétés d'exploitation et de transformation industrielle, comme la société germano-congolaise SOCOBOIS.

Le Nord-Congo est très faiblement peuplé et les massifs de forêts primaire encore importants. Les essences les plus exploitées sont des bois rouges, comme le sapelli et le sipo. L'exploitation du Nord a toujours été tributaire des voies d'évacuation du bois. Avant la guerre civile, la voie la plus empruntée était une combinaison fleuve (Sangha) puis train (Chemin de Fer Congo Océan), conduisant les bois à Pointe-Noire. Cela représentait environ 950 km de voie fluviale plus 500 km de chemin de fer. Le coût de transport était compris entre 45 000 et 50 000 FCFA par m<sup>3</sup> rendu à Pointe-Noire. Cette voie combinée fleuve et train, – praticable seulement 6 à 7 mois par an – a été fermée à cause des conflits récents qui ont affecté le Congo et la suspension des activités du CFCO – lequel devrait toutefois reprendre ses activités vers la fin 2000. Les opérateurs du Nord se sont tournés vers la voie routière et exporter leur bois par Douala (de 1000 à 1300 km). Les coûts de transport ont augmenté et se situent entre 50 000 et 70 000 FCFA par m<sup>3</sup> (coût direct). Plusieurs opérateurs ont dû ouvrir des routes pour rejoindre les axes principaux, et l'entretien de celles-ci est assuré par les exploitants, ce qui renchérit les coûts d'activité. Cette situation d'enclavement explique la modicité des récoltes dans le Nord, le faible taux de prélèvement à l'hectare et le concentration sur le sapelli et quelques autres essences à haute valeur commerciale.

Depuis 1974, le domaine forestier a été subdivisé en Unités Forestières d'Aménagement (UFA). Il en existe aujourd'hui 34 réparties ainsi : 11 dans le Sud, 2 au Centre et 21 dans le Nord. Les superficies concédées au Congo étaient de 8,85 M ha en 1999. Il reste dans deux grandes UFA à attribuer ou réattribuer dans le Nord du Congo, pour moins d'1 million d'hectares. Les attributaires sont des sociétés basées sur des capitaux étrangers, allemands, français, libanais. Des firmes malaisiennes comme *Samling* qui avaient cherché à acquérir de grandes UFA dans le Nord n'ont pu réaliser leurs projets, handicapées par les répercussions de la crise asiatique. Seule la société *Likouala Timber*, appartenant au groupe SESAM (joint venture franco-malaisienne, la firme malaisienne étant WTK) dont le siège est à Bangui. Notons enfin l'extension de la surface du parc d'Odzala d'environ 300 000 hectares, qui a diminué la surface d'une UFA du Nord-Congo.

Dans le Sud, la situation est plus complexe. La plupart des petits lots sont revenus au domaine et sont gelés en attendant une restructuration avec la recombinaison de superficies plus importantes (autour



de 100 000 hectares). C'est autour de Pointe-Noire que les problèmes d'exploitation illégale sont les plus importants avec le développement des « piétistes », personnes qui disposent de permis en volume et qui dépassent évidemment leurs quotas. La multiplication des petites scieries artisanales provoque une surexploitation importante. Les petits permis devraient être supprimés, mais cela pose déjà des problèmes politiques importants au Parlement où les intérêts des petits exploitants nationaux sont mis en avant par les députés.

Le Ministère de l'Économie Forestière a l'intention de revoir à terme l'ensemble des attributions dans la région Sud, mais on peut dire que la situation n'est pas véritablement maîtrisée par l'administration forestière. Pourtant des activités d'exploitation sont manifestes, dans la région de Pointe-Noire ou d'autres parties du Sud. Deux sociétés asiatiques sont actives, *Shimmer International* (filiale du premier groupe forestier malaisien *Rimbunan Hijau*), qui exploite en sous-traitance sur divers permis, et *Man Fai Tai*, firme de Hong Kong qui est attributaire de surfaces. Un certain nombre d'unités de transformation sont localisées dans la région de Pointe-Noire et opèrent en acquérant le bois auprès de différents fournisseurs exploitant des permis dans le Sud. C'est le cas de la société d'origine italienne TRABEC, qui fait du déroulage et du sciage avec du matériel moderne et, semble-t-il, performant puisque le rendement matière atteint les 60 %<sup>26</sup>. Deux entreprises importantes de transformation plutôt tournées vers la production de placages (SOCOBOIS et BOPLAC) ont du cesser ou réduire leur activité, mais devraient retrouver une place importante dans les prochains mois.

### IV.3.2 La production

La production de Congo repose sur deux piliers, le sapelli au Nord (40 % environ de la production nationale en 1998 et 57 % en 1999) et l'okoumé au Sud (35 % en 1984, 23 % en 1996, et une chute à 8 % en 1999 lié à l'insécurité de la zones Sud où cette essences est prélevée).

#### Part de quelques essences dans la production totale

| En % des grumes de forêt naturelle | 1990 | 1996 | 1999 |
|------------------------------------|------|------|------|
| Sapelli                            | 45,6 | 39,4 | 57   |
| Okoumé                             | 17,7 | 23,2 | 7,9  |
| Sipo                               | 5,9  | 6,1  | 9,2  |

Une étude de la FAO a chiffré à 2 millions de m<sup>3</sup> la possibilité annuelle soutenable des forêts du Congo. En fait la production a dépassé 800 000 m<sup>3</sup> deux fois seulement ces 15 dernières années, en 1989 et 1990. En 1999, la production a plafonné à 519 000 m<sup>3</sup>, contre 703 000 m<sup>3</sup> l'année précédente. Toutefois on peut s'attendre à une reprise de la production et des exportations avec le retour à la paix. Il faut ajouter l'importante production de la plantation ECO-SA (43 000 ha), filiale à 70 % de Shell, composée d'eucalyptus autour de Pointe-Noire. Bien qu'étant une réussite sur le plan technique, la rentabilité de l'opération ne semble pas assurée.

| Production en m <sup>3</sup>       | 1997    | 1998    | 1999    |
|------------------------------------|---------|---------|---------|
| Grumes (total)                     | 595 742 | 703 405 | 519 537 |
| Sciages                            | 69 499  | 73 408  | 73 870  |
| Placages                           | 49 775  | 51 898  | 18 465  |
| Contreplaqué                       | 7 932   | 1 600   | 2 819   |
| Rondins (eucalyptus de plantation) | 372 859 | 257 027 | 360 998 |

La forte chute de production des placages est liée à la suspension de l'activité d'usines du Sud du pays qui déroulent les bois blancs récoltés dans cette région (notamment l'okoumé et le limba). La production de sciage (composée de sapelli à 55 %) s'est en revanche maintenue dans le Nord.

| Exportations en m <sup>3</sup>     | 1997    | 1998    | 1999    |
|------------------------------------|---------|---------|---------|
| Grumes                             | 212 710 | 257 027 | 207 010 |
| Sciages                            | 15 917  | 47 357  | 63 136  |
| Placages                           | 37 410  | 46 350  | 16 443  |
| Contreplaqué                       |         |         | 396     |
| Rondins (eucalyptus de plantation) | 283 336 | 311 049 | 337 903 |

<sup>26</sup> Fomété T., Étude en développement industriel, Projet OIBT PD 2/93 (F), API NGOUA 2 Nord, DGEF/MEF, 2000.



### IV.3.3 La politique forestière du Congo

Le Congo a connu une évolution politique marqué par le passage d'une économie largement étatisée à une de nouvelles orientations plus libérales, mais l'administration du ministère de l'économie forestière – par ailleurs compétente et bien organisée malgré le manque de moyens – est resté marqué par une conception assez centralisée de sa fonction.

La loi de 1974 portant code forestier, et les différents texte d'application ont introduit relativement tôt les notion d'aménagement, ce qui est remarquable si l'on compare aux législation des pays voisins du Congo. Elle décrétait également l'interdiction du fermage, mais cette mesure n'a pas pu véritablement être appliquée et le fermage reste très pratiqué dans le Sud. L'attribution des UFA devrait faire l'objet d'appel d'offres (terme retenu dans les textes), mais il s'agit bien en fait d'une procédure d'attribution administrative classique s'apparentant au gré à gré. La loi de 1974 prévoyait une catégorie de forêt dite « de développement communautaire ». La conception très peu autonome de la gestion de ces forêts (mise sous la tutelle entière de l'administration forestière, aucune autorisation de défrichement sans reboisement préalable) n'a pas permis leur existence effective. La nouvelle loi en préparation ne mentionne plus de forêt de type communautaire, contrairement au Cameroun et au Gabon. Seules des forêts de collectivités locales (collectivités publiques) sont prévues. En revanche, l'article 37 du Code en préparation est particulièrement intéressant et novateur dans la sous-région : le planteur acquiert la jouissance exclusive des arbres plantés, droit de jouissance transmissible qui n'emporte pas la propriété du terrain. Ce droit cesse avec l'abandon ou le défrichement. Cette disposition va dans le sens d'un certain nombres de pratiques relevant du droit coutumier et pourrait répondre à un besoin réel de sécurisation.

La politique du gouvernement est de favoriser les concessions de grandes surfaces afin, semble-t-il, de permettre un développement plus large de l'industrialisation. Cette politique visant à la constitution de grandes concessions vise également à favoriser l'aménagement de grandes surfaces à moindre coût (étalement des coûts fixes sur un grand nombre d'hectares). De manière significative, le Congo n'a pas prévu de superficie maximale cumulable par un même société forestière, alors que c'est le cas des pays de la sous-région (200 000 ha au Cameroun et 600 000 ha prévu au Gabon par le code forestier en cours de finalisation). Cette politique, constante depuis le code forestier de 1974, explique l'absence de redevance de superficie dans ce pays et permet de prévoir que le taux de la redevance de superficie prévue dans le futur code forestier restera modeste.

#### La priorité à l'industrie de transformation

Le développement de la transformation locale du bois a toujours été un objectif de l'État Congolais, cette objectif étant encore renforcé par la situation difficile de l'emploi à la suite des conflits récents. La loi demandait jusqu'à lors que chaque opérateur bénéficiant d'un contrat de transformation (une des catégorie de permis) transforme un minimum de 60 % de sa production localement. Ce seuil de 60 % de la production transformée localement a été souvent atteint ces dernières années (c'est le cas depuis 1994 à l'exception de 1996). Cependant, ce taux reflète en bonne partie l'évolution de la production de grumes dans le Sud du pays où l'insécurité a ralenti la production d'opérateurs essentiellement exportateurs de grumes.

|                      | Sciage           | Déroulage | Tranchage             | Contreplaqué |
|----------------------|------------------|-----------|-----------------------|--------------|
| Nombre d'unité       | 29               | 4         | 1                     | 2            |
| Essences principales | Sapelli<br>Niové | Okoumé    | Limba<br>Longhi blanc | Okoumé       |

Source : Fomété T., Étude en développement industriel, DGEF-OIBT, mars 2000.

Le potentiel de l'industrie de transformation est très hétérogène, avec des unités très modernes comme celles de CIB, SOCOBOIS ou TRABEC coexistant avec des usines vétustes. D'autre part, il est globalement sous-utilisé. En compilant les données recueillies par T. Fomété auprès de la Direction de la Valorisation des Ressources Forestières, on constate que la capacité nominale installée dépasse les 800 000 m<sup>3</sup> de grumes entrée. Une partie de ces capacités est constituée d'unités vétustes (50 000 à 100 000 m<sup>3</sup> de capacités), d'autres sont provisoirement arrêtées suite aux événements du Sud (cas de BOPLAC et SOCOBOIS qui représentent ensemble 180 000 m<sup>3</sup>), mais d'autres unités sont en cours d'installation. Cela devrait porter à court terme les capacités autour d'1 million de m<sup>3</sup>, en prévoyant la



reprise progressive des activités industrielles dans le Sud. Il semble donc que **les difficultés d'atteindre les taux fixés par la loi ne viennent pas tant d'un manque de capacités installées (toute la récolte pourrait être absorbée en théorie) que du rapport des prix entre les bois transformés exportés et celui des grumes**, ou tout au moins des grumes de qualité supérieure. Le Congo manque peut-être d'usines aussi efficaces que les trois unités mentionnées (rendant moins attractif l'exportation de grumes), mais pas de capacités nominales de transformation. Ce constat conduit à s'interroger sur la pertinence du choix d'imposer des quotas de transformation (85 % selon le futur code forestier) à chaque opérateur plutôt que de fixer un objectif national contraignant qui permettrait aux unités industrielles les plus efficaces de se développer aux dépens de usines qui les sont moins.

## Les hésitations sur le rôle de l'État dans l'aménagement

La lecture du Code forestier en préparation révèle la coexistence de deux conceptions de l'aménagement au sein de l'administration congolaise. Une conception centralisée de la gestion est d'abord affirmée :

*Art 58 : La gestion d'une unité forestière d'aménagement est assurée par une structure de l'administration locale des eaux et forêts. Celle-ci est responsable de l'exécution du plan d'aménagement de l'unité forestière d'aménagement. Elle peut bénéficier pour certains travaux du concours des services spécialisés de l'administration des eaux et forêts.*

Pourtant une seconde conception se retrouve également dans le futur Code à l'occasion de la définition des permis. Alors que l'ancienne loi prévoyait des « contrats d'exploitation » (d'une durée maximale de 7 ans) et des « contrats de transformation » dont la durée dépendait des investissements, la nouvelle loi indique :

*Art 65 : Les titres d'exploitation (...) comprennent :*

- *les conventions de transformation industrielle [durée de 15 ans renouvelables]*
- *les conventions d'aménagement et de transformation [25 ans renouvelables.]*
- *les permis de coupe des bois de plantation*
- *les permis spéciaux*

Et les articles suivants précisent :

*Art 66 : La convention de transformation industrielle garantit à son titulaire le droit de prélever sur une unité forestière d'aménagement des contingents annuels limitatifs d'essence auxquelles s'ajoute l'engagement du titulaire d'assurer la transformation des grumes dans une unité industrielle **dont il est le propriétaire**.* [souligné par nous]

*Art 67 : La convention d'aménagement et de transformation comporte les mêmes stipulations que la convention de transformation industrielle, auxquelles s'ajoutent l'engagement de l'exploitant d'exécuter les travaux sylvicoles prévus au plan d'aménagement de l'unité forestière d'aménagement concernée et mentionnés dans la convention.*

La distinction des deux types de permis est gênante car la même loi indique que chaque exploitant est tenu de transformer (dans sa propre usine) sa production à hauteur de 85 %, quel que soit le type de convention. Dans la rédaction actuelle du texte, on a nettement l'impression que les conventions de transformation industrielle seraient exemptées de travaux sylvicoles, voire d'aménagement, et que prévaut une conception étroite de la sylviculture (limitée au reboisement). La raison de cette contradiction a été donnée par le ministère : l'idée est que l'administration réalise inventaires et plan d'aménagement dans le cas des conventions industrielles tandis que l'opérateur les prend en charge lui-même dans le second type de contrat.

Un flottement certain est perceptible dès lors qu'on interroge l'administration sur sa capacité à effectuer ce type d'activités et sur l'intérêt même de disperser les forces de l'administration dans ce type d'activité qui est **délégué à l'opérateur privé** dans d'autres pays de la sous-région (Gabon, Cameroun). Il est peu probable que l'administration congolaise s'engage sur la voie qui consiste à réaliser directement les aménagements forestier (la plupart des inventaires sont réalisées par un bureau d'étude national basé à Pointe-Noire), mais la loi ouvre une brèche dans l'obligation d'aménagement et d'importantes superficies de grande dimension risquent d'y échapper. En plus, le travail entamé par un bureau d'études européen sur l'élaboration de directives d'aménagement est suspendu et l'administration ne dispose pas encore d'une base technique pour évaluer la validité des



plans déposés par les entreprises. Seule, à ce jour, la société CIB a réalisé et déposé son plan, mais l'administration est gênée par l'absence de référence technique pour donner son agrément.

#### **IV.3.4 La fiscalité forestière au Congo**

La fiscalité actuellement en vigueur au Congo présente un certain nombre de caractéristiques liées à l'histoire récente. La charge fiscale apparente est très faible et la fiscalité forestière n'a rapporté que 2,267 milliards de FCFA en 1999, soit une moyenne théorique de 4639 FCFA par m<sup>3</sup> <sup>27</sup>. Mais les transferts directs et indirects des entreprises à l'État et à la société congolaise y sont bien plus importants que dans les autres pays étudiés. Les cahiers des charges des sociétés forestières comportent de très larges obligations de transfert de moyens à l'administration (centrale et locale) et aux collectivités locales. Un responsable de l'administration indiquait que les transferts de la première société du pays étaient annuellement de plus de 3 milliards de FCFA, si l'on prend en compte, en sus des taxes directes, l'ensemble des transferts. En outre, dans le Nord du pays certaines grandes sociétés forestières se substituent largement à l'État pour assurer un certain nombre, voire la totalité des transferts sociaux. Ainsi, l'exemple de la CIB à Pokola (Nord-Congo) est bien connu. Son cahier des charges l'oblige à pourvoir au dispensaires, aux logements des cadres et des ouvriers, à la construction et l'entretien de l'école, du fonctionnement de l'hôpital public, du poste de police, du bureau des douanes, des marchés ainsi que la réfection des routes... En outre, la société assure l'adduction d'eau et l'éclairage public de la ville de Pokola. Bien que ce ne soit en aucun cas prévu au cahier des charges, il n'est pas rare qu'une société forestière pourvoie au salaire des douaniers, des policiers et des agents locaux des eaux et forêts du fait du non versement des salaires par l'État, situation fréquente dans les années passées.

En outre, la politique d'encouragement à l'industrialisation a conduit l'administration à multiplier les dérogations fiscales, notamment sur les taxes entrée usine, pour les exploitants investissant dans l'industrie.

Cette réalité des transferts extra-fiscaux doit être gardée à l'esprit quand on analyse l'économie forestière au Congo et la problématique de la réforme fiscale. Le processus de reconstruction de l'État passera inévitablement par un recentrage progressif des rôles respectifs du public et du privé et, il faut le souhaiter, un rôle accru des collectivités publiques locales dans la gestion du territoire. Dans cette perspective, il est possible que l'État continue de déléguer contractuellement certaines fonctions au secteur privé – comme l'entretien des routes dans les zones reculées – mais le rôle de la fiscalité forestière est également de fournir les moyens d'exister et d'intervenir aux entités que sont les régions, départements, communes ou autres collectivités. Comme le montre l'exemple mitigé du Cameroun en matière de fiscalité décentralisée, des phases « d'apprentissage collectif » sont nécessaires, le bon usage des recettes locales étant rien moins qu'automatique. Au Congo, l'évolution de la fiscalité forestière est liée à cette problématique des rôles de chaque entité dans l'organisation et le développement du territoire dans l'avenir.

La fiscalité forestière « classique » a plusieurs caractéristiques qui la distingue de celle en vigueur dans les pays voisins :

- l'absence de toute taxe de superficie ;
- une taxe d'abattage basée sur un volume théorique (Volume Maximum Annuel) et pré-calculée ;
- une taxe sur les grumes entrant usine, mise pratiquement en sommeil avec les incitations multiformes à l'industrialisation. Et, partant, une absence de taxe d'exportation sur les produits transformés.

Principales taxes recouvrées de 1998 à 1999

| EN FCFA                                 | 1998          | 1999          |
|---|---------------|---------------|
| Taxe forestière (abattage)              | 1 129 139 013 | 1 069 610 000 |
| Redevance à l'usine (taxe volume entré) | 48 416 767    | 220 662 850   |
| Redevance à la sortie                   | 1 180 730 708 | 977 216 575   |
| Total                                   | 2 358 286 488 | 2 267 489 155 |

Source : DGEF

<sup>27</sup> On ignore si ces données intègrent les taxes perçus sur les rondins d'eucalyptus (redevance forestière de 3000 FCFA/ha/an).



## La taxe d'abattage

La notion de VMA est un élément important dans le mode de gestion congolais. Les arbres constituant le VMA doivent être marqués et reportés sur une carte, c'est-à-dire qu'ils sont soumis à un inventaire d'exploitation simplifié (limité aux essences que l'exploitant va couper) sur une surface déterminée. La variation autorisée de la réalisation sur le VMA est de +/- 10 %, c'est-à-dire que ce VMA constitue une limite mais aussi une valeur minimale de coupe. Un paiement d'avance est exigible pour 10 à 15 % du total (il y a une forte accumulation d'arriérés). La base taxable est constituée par des mercuriales fixées par essences. Elle n'ont pas été réactualisées depuis 1996, mais elles sont assez proches des prix FOB actuellement pratiquées pour les qualités LM (180 000 FCFA par m<sup>3</sup> pour le sapelli, 157 000 FCFA pour l'okoumé et 200 000 FCFA pour le sipo). Le taux en vigueur est de 3 % de la valeur FOB (mercuriale).

La gestion du VMA est une opération relativement complexe. Les carnets de chantier doivent mentionner tous les bois abattus et indiquer d'une part le « volume fût » (lequel fait l'objet de la taxation) et d'autre part le « volume bille ». Le « volume fût » correspond au volume débardé sur le parc à bois en forêt. Puis s'effectue le tronçonnage en deux billes et la « purge » avant le chargement sur camion. On obtient ainsi le « volume bille ». D'après l'administration, l'écart de volume entre « fût » et « bille » est de 30 à 40 %. Les agents des E&F redressaient fréquemment les volumes annoncés par les exploitants en ajoutant un pourcentage au volume bille, pour reconstituer un volume fût, assiette de la taxe. Mais les arbres abandonnés en forêt échappaient à toute taxe, bien qu'elle doivent théoriquement être mentionnées (sans être cubées) sur le carnet de chantier<sup>28</sup>. Ce système étant difficile à gérer, l'administration a fixé par circulaire le volume sur pied pour chaque essence. Le volume fût du sapelli est ainsi fixé par convention à 11 m<sup>3</sup>, assiette de la taxe d'abattage.

La maîtrise de ce système repose néanmoins sur le report sur les cartes de tous les arbres abattus, et sur le fait que la surface correspondant au VMA ne soit pas dépassée par l'exploitants. Comme dans les autres pays étudiés, ce sont les exploitants qui vont chercher les agents pour leur montrer des parties de l'exploitation ou s'exécute le plan de coupe. Souvent les surfaces exploitées sont bien plus grandes que celles annoncées et, là comme ailleurs, les agents des E&F n'ont pas les moyens de transport adéquats. Mais surtout l'administration n'a mis en place aucun moyen de vérification par croisement d'informations : il n'y a pas de contrôle de cohérence avec les données sur la transformation du bois et les exportations, ou de recollement avec les statistiques globales fournies annuellement par les entreprises forestières. Selon l'audit effectué par la SGS en 1997, le taux de recouvrement de cette taxe serait de 50 à 60 %.

Une rapide estimation, quelque peu grossière, semble indiquer qu'en 1999, les recettes potentielles de la taxe d'abattage auraient dû rapporter environ 1,2 milliards de FCFA supplémentaires.

Évaluation du recouvrement des principales taxes. Les valeurs sont exprimées en FCFA.

|                        | Volume<br>(m <sup>3</sup> ) | Valeur FoB déduite<br>(valeur totale/volume) | Valeur totale (c)  | Taxe théorique    | Taxes perçues<br>(DGEF 1999) | SOLDE          |
|------------------------|-----------------------------|--|--------------------|-------------------|------------------------------|----------------|
| Production<br>grumes   | 519 000                     | 144 509                                      | 75 000 000 000 (d) | 2 250 000 000 (f) | 1 069 610 000                | -1 180 390 000 |
| Exportation<br>grumes  | 207 000                     | 106 280                                      | 22 000 000 000 (e) | 976 800 000 (g)   | 977 000 000                  | 200 000        |
| Grumes<br>transformées | 312 000 (a)                 | 80 000 (b)                                   | 24 960 000 000     | 748 800 000 (h)   | 220 662 000                  | -528 138 000   |

(a) Par déduction. Les éventuels stocks ne sont pas considérés

(b) Hypothèse de valeur moyenne, les meilleures grumes étant généralement exportées

(c) Valeur FOB unitaires estimées x volumes

(d) Calculé sur la base des valeurs FOB B/C sur la production réelle 1999, ventilée par essences

(e) Donnée DGEF pour 1999

(f) Estimation moyenne du montant de la taxe d'abattage sur la base d'une taxe de 3% de la valeur FOB (type sapelli Nord-Congo)

(g) Estimation moyenne des taxes d'exportation sur la base d'une taxe de 4% de la valeur FOB

<sup>28</sup> Ces volumes non cubés doivent être pris en compte pour apprécier la quantité de bois abandonnée en forêt. Outre les 30 à 40 % d'écart entre les volumes fût et bille, on peut penser que 10 à 20 % des arbres abattus sont abandonnés en forêt (tronc creux, bris à l'abattage, trous d'insectes...). Le taux moyen d'abandon doit donc, à l'instar de la plupart des autres pays tropicaux, être de l'ordre de 50 %.



(h) Estimation moyenne du montant de la taxe entrée usine sur la base d'une taxe de 3 % de la valeur FOB

Si l'on ne retient pas le solde de la dernière ligne sur les grumes transformées (trop d'incertitude sur les stocks), on constate que l'écart entre le rendement théorique de la taxe d'abattage et le recouvrement effectué est important, avec un taux de recouvrement de moins de 50 %, ce qui confirme les informations obtenues à la DGEF sur l'accumulation des arriérés de paiement.

### **La taxe sur le bois brut entrant dans les usines**

Cette taxe prenait en compte non seulement les essences mais également les qualités de bois entrant dans les usines. Elle variait de 2 à 7 %, selon les essences et les qualités. Actuellement la référence aux qualités serait abandonnée, l'administration constatait que n'étaient déclarés que des bois de basse qualité (catégorie B/C). Comme indiqué précédemment, les dérogations sont nombreuses. Ajoutons que compte tenu de l'état de dépendance financière et sociale qui a été longtemps le lot des agents des E&F vis-à-vis des entreprises, on peut imaginer sans mal les raisons du mauvais taux de recouvrement de cette taxe, malgré son intérêt comme taxe sur l'utilisation de la matière. Les opérateurs industriels sont hostiles à cette taxe. La nouvelle loi forestière propose de l'abandonner pour lui substituer une taxe sur les produits transformés et exportés. Quelques fonctionnaires du ministère s'inquiètent toutefois de la perte d'une clé de contrôle à l'entrée des entreprises dans un contexte de développement rapide de l'industrie de transformation.

Autre catégorie potentiellement lésée, les régions qui bénéficiaient d'une part de cette redevance et ont tenté de s'opposer aux dérogations accordées par le ministère (les dérogations pour investissement industriel sont de 5 ans).

### **Les taxes d'exportation**

Elle ne frappent que les grumes et s'échelonnent entre 2 et 10 % des valeurs FOB (mercuriales, en fonction des zones d'exploitation (il y en a 8), des essences et des qualités (LM ou B/C). Le taux de taxation s'abaisse avec la distance au port. Typiquement, le sapelli issu des permis du Nord est taxé à 3 %. L'acheminement des grumes par Douala suppose des contrôles décentralisés aux confins du Congo et du Cameroun. En RCA, l'administration avoue pas toujours très bien maîtriser ces flux malgré le contrôle de la SGS au port de Douala. Nous n'avons pas d'information sur le taux estimé de recouvrement de cette taxe au Congo.

### **IV.3.5 Les évolutions envisagées**

Les arbitrages n'ont pas encore été faits en ce qui concerne le futur dispositif fiscal. L'introduction d'une taxe de superficie est mentionnée dans le Code forestier en préparation, la seule inconnue étant son taux. Probablement entre 300 et 500 FCAF/ha/an, plus élevé au Sud qu'au Nord. Le produit de cette taxe sera affecté à part égale entre le fonds forestier et un compte spécial ouvert au trésor public destiné au développement des régions. Cette taxe est souhaitée au ministère de l'économie forestière par de nombreux cadres qui ont constaté la tendance de plusieurs opérateurs à « mettre en réserve » l'espace, parfois au delà de leurs possibilités d'exploitation, ce qui limite la production nationale de bois et la contribution du secteur au développement de l'économie nationale. On peut aussi considérer que cette « mise en réserve » provisoire est intéressante du point de vue de la conservation. C'est en tous cas la position de la *World Conservation Society* (WCS)<sup>29</sup> qui collabore avec la CIB dans la lutte contre le braconnage et apprécie d'avoir un interlocuteur unique pour une surface approchant le million d'hectares (CIB contrôle 3 UFA). D'un autre côté, il y a tous les effets pervers d'un accès à faible coût à la ressource (gaspiillage de bois, exploitation hyper-sélective...) et un manque d'équité lié au caractère « discrétionnaire » des attributions. Il y a quelques raisons de penser que cette tentation de ce qu'on pourrait qualifier de « conservation implicite » relève plus du pis-aller que de la résolution des véritables problèmes de développement durable qui exigent de concilier conservation, développement et équité.

La taxe d'abattage, affectée entièrement au fonds forestier, voit son taux fixé entre 3 et 10 % et cette taxe concernera désormais également les plantations industrielles. Cette dernière disposition peut paraître surprenante et va à l'encontre d'une incitation au développement de plantations privées. Elle n'a guère de justification théorique sinon la difficulté que peut avoir le gouvernement à connaître le

<sup>29</sup> A. Plumptre, *com. pers.* en 1998.



chiffre d'affaires ou les bénéfices des entreprises réalisant des plantations, mais cela apparaît toutefois comme un pis-aller.

L'introduction de droits de sortie sur les produits transformés, se substituant aux taxes entrée usine est également un fait acquis. La loi indique que son taux pourra se situer entre 0 et 10 % des valeurs FOB. Compte tenu de la politique de promotion de l'industrie, il est probable qu'il sera modéré, d'autant que les industriels disposant de vastes UFA dans le nord ne sont guère favorables à l'introduction d'une taxe de superficie et devraient faire pression pour que les taxes d'exportation soient faibles en compensation.

Le Code prévoit de simplifier l'assiette des taxes d'abattage et d'exportation en renonçant à prendre en compte les qualités de bois, en plus de la zone d'exploitation et des essences. La référence sera la qualité LM, sauf pour l'okoumé pour lequel la qualité Standard sera la référence.

Le nouveau Code prévoit en outre l'instauration d'une taxe de déboisement dont le montant est déterminé « *proportionnellement au coût de reconstitution d'une superficie de valeur forestière comparable* » (art. 97). Pas de finalité environnementale pour cette taxe, car l'article 31 qui définit le déboisement exclut « *la construction de pistes et autres infrastructures prévues au plan d'aménagement* ». Seul semble concerné le changement d'affectation des sols, sur autorisation administrative. En outre, le mode de calcul de son taux paraît bien incertain.

En marge de la fiscalité, les « Dispositions transitoires » du nouveau Code précise que « *en attendant l'élaboration et l'adoption d'un plan national d'aménagement des terres, le domaine forestier de l'État comprend toutes les forêts (...)* ». Les titulaires de contrat d'exploitation devront « *livrer les bois exploités en priorité aux industries installées sur le territoire national* ». Les exportations de grumes sont autorisées, « *en attendant la mise en place d'une capacité industrielle susceptible de consommer la totalité de la production nationale* », à hauteur « *de 15 % au plus de la production grumière de l'exploitant* ». Les dispositions extrêmement volontaristes en faveur de la transformation de la totalité de la production couplé à un modèle exclusif d'intégration verticale, peuvent être considérées comme préoccupantes (d'un point de vue tant écologique qu'économique) dans la mesure où elle reproduit le schéma maintenant bien connu qui a conduit dans de nombreux pays à la constitution de surcapacités de transformation.



## IV.4 République Centrafricaine

### IV.4.1 Présentation générale

Pays enclavé d'une superficie de 623.000 km<sup>2</sup>, la RCA comprend environ 3 millions d'habitants. Selon les données de la FAO, la surface forestière de la RCA serait de 40 millions d'hectares. Toutefois, la grande part de cette superficie, située dans le Nord et l'Est du pays, est constituée de forêts claires et de savanes arborées qui ne sont pas considérées comme partie intégrante de la « forêt productive » susceptible de fournir du bois d'œuvre sur le marché international. La zone de forêt dense humide se situe au Sud-Est du pays et couvre 5,2 millions d'hectares<sup>30</sup> dont 3,8 millions d'hectares constituent la forêt productive. La structure des forêts ressemble à celle des massifs du Nord-Congo, et le sapelli est de loin l'essence la plus exploitée.

La surface productive de la RCA est divisée en UFA, attribuées sous formes de Permis d'Exploitation et d'Aménagement (PEA). Il existe également des permis spéciaux dans des zones réservées à cet effet, où l'exploitation doit s'effectuer après martelage de chaque pied par l'administration forestière. Il est cependant douteux que cette mesure soit effective.

3 344 579 millions d'hectares ont été attribués à 13 sociétés. Il y a 9 sociétés importantes en RCA (+ de 100 000 hectares)<sup>31</sup>. Les permis sont plutôt de grande taille (entre 250 000 et 400 000 ha en moyenne, avec un permis totalisant 650 000 ha). Les permis ont été attribués de gré à gré par l'administration.

Une particularité de la législation forestière en RCA est que les PEA sont accordés pour une durée correspondant à la durée de vie de la société attributaire. Cette disposition est différemment jugée par les observateurs. Certains l'estiment très positive car elle offre une visibilité à long terme à l'exploitant<sup>32</sup>, d'autres considèrent que l'administration se prive ainsi de l'arme du renouvellement périodique, sachant qu'il est en principe moins difficile (politiquement et juridiquement) de ne pas renouveler la concession d'une société qui n'aura pas rempli ses engagements, que de retirer la concession durant sa période de validité.

La nature juridique de l'attribution est quelque peu confuse. Le Code forestier indique :

**Art. 34 :** *Les permis d'exploitation créent en faveur du titulaire un droit immobilier qui est distinct de la propriété du Sol.*

**Art. 35 :** *Les permis d'exploitation et d'aménagement garantissent à leurs titulaires le droit de prélever sur la superficie accordée, la quantité de bois nécessaire à une exploitation rationnelle, laquelle sera détaillée dans un plan d'exploitation et d'aménagement entériné par décision du ministre chargé des forêts.*

Le droit immobilier créé à l'article 34 n'est pas défini par la suite du texte de loi. À moins qu'il ne se limite au « droit de prélever » de l'article qui le suit, mais ceci n'en fait pas à proprement parler un droit immobilier (il s'agit en fait d'un droit d'usage exclusif spécialisé et réglementé). L'encadrement réglementaire strict de ce droit de prélever n'autorise pas plus à évoquer un droit de propriété sur les arbres. Il ne semble pas en outre que cette disposition ouvre la voie à une libre transférabilité des permis. L'article 40 indique que « la validité d'un transfert total ou partiel du permis d'exploitation et d'aménagement est conditionnée par son approbation préalable, établie par décret pris en conseil des ministres ». Il reste que les modalités de transfert des permis passent généralement par des rachats d'actifs et des prises de contrôle du capital des sociétés sur lesquels l'administration ne peut guère avoir de prise.

<sup>30</sup> CEFDHAC, 1999

<sup>31</sup> Une 10<sup>ème</sup> société, la SEPFC, destinée à promouvoir les exploitants nationaux, devrait disposer de 275 000 ha mais n'est pas encore opérationnelle.

<sup>32</sup> Cf. SGS Forestry, Audit du secteur forestier – Rapport de travail, 1997.



#### IV.4.2 L'état de l'aménagement forestier

Les modalités d'exploitation en RCA sont marquées par l'enclavement et l'éloignement des ports d'expédition du bois. Le débouché quasi exclusif du bois centrafricain est le port Camerounais de Douala situé à plus de 1000 km des zones d'exploitation. Les coûts de transport par camion sont compris entre 70 000 et 90 000 FCFA par m<sup>3</sup> environ. Cependant ces prix devraient pouvoir être ramenés autour de 65 000 – 70 000 FCFA, avec la mise en place d'une offre de transport combinant route et rail au Cameroun<sup>33</sup>.

Cette caractéristique est à l'origine du caractère extrêmement sélectif de l'exploitation avec une concentration sur les essences de forte valeur commerciale bien connues comme le sapelli, l'iroko ou le sipo. La plupart des sociétés n'exploitent que 5 essences, une seule société utilise plus d'une vingtaine d'essences. Les bois récoltés sont la plupart du temps de qualité LM (Loyal et Marchand, soit la meilleure qualité commerciale) pour plus de 50 % des expéditions. Une bonne part de la forêt centrafricaine a fait l'objet d'un ou plusieurs passages d'exploitation (une ou deux sociétés seulement ont encore des parties de forêt primaire dans leur permis), mais le potentiel de bois sur pied reste intéressant pour qui sait l'exploiter. L'illustration est fournie par l'aniégré (*Aningeria robusta*), essence dont la valeur FOB grume dépasse les 270 000 FCFA/m<sup>3</sup> et qui n'était pas exploité en RCA il y a seulement une dizaine d'année, compte tenu du caractère très spécialisé de son marché (tranchage par les industriels italiens essentiellement). Les débouchés étant maintenant connus des exploitants de RCA après qu'une société (IFB) ait ouvert la voie, cette essence fait l'objet d'une demande soutenue et se récolte sur des zones ayant déjà fait l'objet d'exploitation dans le passé.

De manière un peu inattendue, l'ayous, essence de valeur moyenne, constituait 28 % des exportations de grumes en 1998

Deux permis exploités par les sociétés IFB et SESAM sont dotées de plan d'aménagement, lesquels ne couvrent toutefois qu'une partie des surfaces concédées à chacune de ces sociétés. Ces plan d'aménagement font l'objet d'aides financières directs ou indirectes de la part du projet européen ECOFAC (IFB, zone de Ngotto) et de l'Agence Française de Développement (prêt de la filiale PROPARGO) au groupe SESAM pour l'aménagement de la zone de Salo. Le degré d'appropriation par les deux sociétés de ces plan d'aménagements réalisés par des prestataires externes diffère d'une société à l'autre. Plusieurs autres sociétés ont entrepris ou devraient lancer des études de faisabilité pour des plan d'aménagement.

Le gouvernement centrafricain a décidé de constituer une cellule d'aménagement forestier basée à Berbérati, à l'aide d'un financement de l'AFD. Cette cellule sera un outil mis au service des opérateurs pour la réalisation des inventaires et des plan d'aménagement. Dans le schéma de l'administration centrafricaine, la répartition des tâches sera la suivante :

- l'exploitant réalise l'inventaire d'aménagement, avec l'appui de la cellule ;
- la cellule prépare des scénarios d'aménagement, qui seront négociés entre l'exploitant et l'administration ;
- la cellule rédige le plan d'aménagement.

Les modalités d'aménagement seront définies par permis : l'administration n'envisage pas la confection de directives nationales d'aménagement, comme c'est le cas au Cameroun et comme le Congo prévoit de le faire. On retrouve en RCA une conception relativement centralisée du processus d'aménagement, à l'instar de ce prévoit le Code forestier congolais, mais en décalage avec la conception déléguée de l'aménagement qui prévaut au Gabon et au Cameroun. À notre sens, cette conception centralisée présente deux inconvénients :

- elle est susceptible de retarder la mise en œuvre des plan d'aménagement dans un certain nombre de concessions (un projet public peut toujours prendre du retard) ;

<sup>33</sup> D'après la principale société de transport opérant au Cameroun et en RCA (UTC), le coût d'acheminement d'un m<sup>3</sup> de bois de Bangui à Douala (1500 km) est de 85.000 FCFA, soit 56,7 F/m<sup>3</sup>/km. Toutefois depuis quelques mois, un système combiné route-rail (UTC associé à CAMRAIL) est proposé aux opérateurs, via Bélabo au Cameroun. D'après les indications d'UTC, le coût du transport camion Bangui – Bélabo (900 km) est de 50 000 FCFA par m<sup>3</sup> et le coût du train Bélabo – Douala (600 km) est 16.100 FCFA/m<sup>3</sup>, soit 26,8 F/km/m<sup>3</sup>. Le coût total d'acheminement d'un m<sup>3</sup> serait ainsi ramené à 66 000 FCF entre Bangui et Douala.



- elle peut être un obstacle à l'appropriation et « l'internalisation » de la démarche d'aménagement par les entreprises, point critique d'un développement forestier durable en Afrique centrale.

#### **IV.4.3 Le développement de l'industrie de transformation**

Comme dans les autres pays de la sous-région étudiés, l'industrie de transformation est en plein développement. L'attribution des permis est liée à la constitution de capacités de transformation, au moins 60 % des grumes exploitées devant être transformées par la société. La loi de finances de 1995 avait posé l'interdiction d'exporter des grumes à la fin 1995. Cette mesure n'a pas été mise en application, et environ un quart des grumes prélevées sont exportées en l'état, d'après les statistiques. D'après les données de la SGS qui contrôle l'exportations de bois, les grumes exportées sont à destination principalement de la péninsule ibérique (en 1998, plus de la moitié des grumes vont en Espagne et au Portugal). La France, l'Allemagne et l'Italie sont également parmi les principaux acheteurs. Le sapelli représentait 58 % des exportations de grumes, devant l'aniégré à 17 %. En ce qui concerne les sciages, le sapelli est presque exclusif, avec 93 % des volumes exportés.

| Production (m <sup>3</sup> ) | 1998    | 1999    |
|------------------------------|---------|---------|
| Grumes                       | 529 655 | 552 908 |
| Sciages                      | 91 344  | 78 889  |
| Contreplaqué                 | 1 414   | 1 682   |

| Exportations (m <sup>3</sup> ) | 1998    | 1999    |
|--------------------------------|---------|---------|
| Grumes                         | 116 695 | 153 765 |
| Proportion de grumes exportées | 22%     | 28%     |
| Sciages                        | 72 255  | 64 082  |
| Contreplaqué                   | 293     | 650     |

À la suite de la loi de finances 1996, plusieurs sociétés ont bénéficié d'autorisations d'exporter des grumes en contreparties de leurs investissements industriels<sup>34</sup>. En accord avec les exploitants forestiers, le gouvernement a décidé récemment d'adopter un nouveau régime d'exportation à partir de 2001. Pour les sociétés ayant plus de 5 années d'existence (la plupart des sociétés forestières opérant en RCA), un quota d'exportation de grumes leurs sera délivré, équivalent au niveau des exportations de bois scié. Cette formule est effectivement incitative au plan de l'incitation à accroître les capacités de transformation, voire du rendement matière (puisque un accroissement du volume sorti correspond à un accroissement du quota). Outre qu'elle récompense bien mal les transformateurs écoulant une grande part de leur production transformée sur le marché local, elle a le défaut de baser le mécanisme sur des volumes et non sur la valeur ajoutée. D'une part elle peut favoriser un développement de capacités de production inefficaces (les exportations de sciages étant développées, même avec des marges négatives, dans le seul but d'accroître les possibilités d'exporter des grumes génératrices de rentes élevées), et donc le surinvestissement économique et les surcapacités physiques ; d'autre part, parce qu'elle assimile implicitement rendement matière sur le produit principal (la planche débitée) et valeur ajoutée, elle ne prend pas en compte les véritables gisements de valeur ajoutée que représente la valorisation des sous produits et la fabrication de produits élaborés (éléments de mobilier, menuiserie), pour lesquels valeur ajoutée et rendement matière ne sont pas corrélés. En clair, la formule incite à « faire du volume » (pour pouvoir exporter des grumes), plutôt qu'à rechercher les productions à forte valeur ajoutée.

L'efficacité globale de l'industrie de transformation du bois en RCA est faible. L'entreprise la plus efficace valorise à hauteur de 50 % les grumes qu'elle transforme (de 18 à 35 % de rendement matière sur les sciages, suivant les côtes requises et la destination export ou marché local), le reste étant constitué de frises, chevrons ou autres valorisation des sous-produits du sciage. Mais elle serait pour l'heure la seule entreprise à pratiquer cette valorisation associée, qui est l'un des facteurs importants de la valeur ajoutée. Les raisons de ces faibles performances sont multiples : manque de capital, ancienneté de certaines installations, difficulté de trouver du personnel formé, distances de

<sup>34</sup> Les investissements industriels concernés ne se sont pas limités au matériel de transformation mais également au matériel d'exploitation (bulldozers...).



transport qui incitent à se concentrer les produits principaux (grumes ou sciages)... Mais on peut également considérer que l'inertie technico-économique et les faibles coûts d'accès à la ressource ont contribué à cette situation.

#### **IV.4.4 La fiscalité forestière**

##### **Le loyer annuel**

La fiscalité forestière est constituée d'abord d'une taxe à la superficie, rebaptisée « loyer » en 1998. Cette taxe a été longtemps très faible (125 FCFA/ha/an), elle est passée en 1998, suite à un audit de la SGS-Forestry, à 300 FCFA/ha/an). Mais ceci ne devrait constituer qu'une première étape de d'un rééquilibrage de la fiscalité entre l'amont et l'aval. L'audit a recommandé que, outre cette partie « fixe », une part variable, calculée en fonction de la richesse du permis, constitue la seconde composante de ce loyer. La richesse du permis serait basée sur les données des inventaires d'aménagement et, d'après les simulations effectuées par la mission SGS, les loyers pourraient s'établir couramment entre 400 et 900 FCFA/ha.

Cette mesure constitue une proposition intéressante pour rapprocher le coût d'accès à la ressource de sa valeur commerciale. Toutefois plusieurs problèmes viennent à l'esprit à son propos. D'abord, sa mise en œuvre ne pourra se faire que lorsque les inventaires d'aménagement seront achevés et éventuellement même tous les plans d'aménagement, dans la mesure où il serait inéquitable que les premiers opérateurs entrant dans le processus d'aménagement payent un loyer plus élevé que les opérateurs qui ne sont pas encore dans ce processus. Ensuite, la valeur commerciale d'une superficie n'est pas toujours aisée et elle varie dans le temps et suivant « l'équation industrielle » de chaque opérateur. Dans la simulation réalisée dans l'audit cité, les 4 « essences témoins » mentionnées sont respectivement le sapelli, l'ayous, le bilinga et le fraké. L'aniégré, dont nous avons mentionné l'intérêt récent qu'il suscite auprès des exploitants n'est pas mentionné. Cet exemple montre la relativité de la notion de valeur commerciale et les limites d'une détermination « exogène » (ou administrative) de celle-ci (donc les risques de contestation au moment de calculer la part variable du loyer). Une procédure compétitive, en revanche, évite cette difficulté en conduisant à ce qu'on pourrait appeler une détermination « endogène » de la valeur commerciale, laquelle comporte toujours une dimension subjective où entre en jeu la connaissance de la forêt, la technicité industrielle, le savoir-faire commercial et les anticipations des chefs d'entreprises. Cependant, le faible nombre d'opérateurs en RCA réduit l'efficacité potentielle d'un système concurrentiel d'attribution des permis (en outre l'essentiel de la surface productive est attribuée pour une durée illimitée) et dans l'état actuel des choses cette formule basée sur la richesse du permis est sans doute, dans son principe, la plus adéquate.

Le loyer est affecté à 70 % au Trésor public (domaines) et à 30 % au Compte forestier. Le rendement a été de 973 millions de FCFA en 1999.

##### **La taxe d'abattage**

La taxe d'abattage est de 5 % d'une mercuriale fixée par arrêté annuel. Cette mercuriale correspond à 40 % de la valeur FOB indiquée par la revue française *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*. En 2000, la valeur mercuriale du sapelli et de l'iroko est ainsi fixée à 58 000 FCFA<sup>35</sup>, celle de l'aniégré à 112 000 F, celle de l'ayous à 42 000 F. Le choix d'une décote de 40 % exprime la volonté de tenir compte des coûts du caractère enclavé de la RCA et des coûts supplémentaires entraînés par cette situation. Son taux de recouvrement n'est pas connu, mais il y a tout lieu de penser que les mêmes contraintes (faiblesse du contrôle de terrain par manque de moyens, absence de procédure de contrôle de cohérence par croisement des données des E&F et des Douanes) que dans les autres pays de la sous région entraînent les mêmes difficultés de maîtrise de cette taxe. La Direction des forêts est consciente par exemple que la taxe est acquittée sur le volume « bille » et non le volume « fût » comme elle devrait l'être (voir le chapitre sur le Congo).

<sup>35</sup> Cette valeur correspondant à un FOB de 145 000 FCFA, censée représenter le cours de la qualité LM, paraît faible si on la compare avec les cours donnés par l'agence Reuter, la revue *Tropical Timbers*, l'OIBT (Organisation Internationale des Bois Tropicaux) ou la SGS-Forestry. Début 2000, le sapelli 80 cm et plus, qualité LM, rendu au port de Douala est donné à 1950 FF par l'observatoire des marchés de l'OIBT. Il existe également un écart pour l'ayous, mais de moindre amplitude.



Le produit de la taxe d'abattage (1,758 milliards de FCFA en 1999) est réparti comme suit : 40 % au Trésor, 30 % au Compte forestier et 30 % aux communes.

### Les Droits de sortie

Ils représentent la plus grande part des recettes fiscales en RCA. Comme dans les autres pays, ce sont les taxes sur l'exportation des grumes qui dominent. Le taux de taxation des grumes est de 10,5 % d'une valeur dite FOT (*Free on Truck*). Cette valeur FOT est déduite de la valeur FOB (issu de la revue *Marchés Tropicaux et Méditerranéens*) en retranchant à cette dernière un montant censé refléter le coût moyen d'acheminement d'1 m<sup>3</sup> à Douala. Deux zones ont été définies. Dans la principale (partie Ouest), la valeur FOT est égale à FOB [moins] 70 000 FCFA. Dans la partie Est on retranche 90 000 FCFA. Ainsi en 2000, la valeur FOT du sapelli en grume dans la zone ouest est fixée à 68 500 FCFA et l'aniégéré à 203 500 FCFA.

Les produits transformés supportent des droits de sortie moins élevés. Les sciages et contreplaqués sont taxés à 4,5 % de la valeur FOT, déterminée dans les mêmes conditions que pour les grumes. La valeur FOT d'un m<sup>3</sup> de sciage de sapelli est de 199 500 FCFA pour l'année 2000.

Aux droits de sortie sur les grumes s'ajoute une taxe de reboisement, qui frappe uniquement le bois brut exporté. Elle est fixée à 8 % de la valeur mercuriale décrite plus haut (40 % du FOB). Cette valeur mercuriale est un peu plus faible que la valeur FOT d'une même essence (- 10 000 F environ pour le sapelli). Au total, un m<sup>3</sup> de sapelli exporté en grume va acquitter en taxes d'exportation (droits de sortie + taxe de reboisement) :  $7129,5 + 4640 = 11\,769,5$  FCFA. Au cours actuel du sapelli (environ 2000 FF/m<sup>3</sup> FOB Douala), cela représente 5,88 % de la valeur FOB.

Les droits de sortie pré-calculés par la SGS en 1998 s'établissaient ainsi.

- 2,39 milliards de FCFA sur les grumes
- 476 millions de FCFA sur les sciages

soit 2,856 milliards de FCA au total en 1998. Si l'on prend en compte l'augmentation de la production en 1999, les droits de sortie devraient s'être élevés à 3 milliards de FCFA en 1999. Nous n'avons pas de données sur le taux de recouvrement en 1999.

Ces recettes d'exportation seraient mal recouvrées par l'administration des douanes. Plus d'un milliard de FCFA de retard de paiement existeraient sur les droits de sortie, lié essentiellement aux impayés de deux exportateurs. Au Ministère de l'Économie et des Finances, on indique que la maîtrise des droits de sortie constitue un réel problème et on souhaite une évolution de la fiscalité forestière vers l'amont (renforcement du poids du loyer et diminution de la part des droits de sortie) afin de pouvoir facturer plus aisément, l'assiette de la taxe étant parfaitement connue (surface concédée). Il est intéressant de remarquer que dans les autres pays de la sous-région étudiés, l'administration des finances est généralement en faveur d'un maintien voire d'un accroissement des droits de sortie, réputés à haut rendement et aisés à recouvrer, tandis qu'en RCA prévaut un avis inverse.

La fiscalité forestière, toutes taxes confondues, aurait représenté environ 6,5 milliards de FCFA (théorique) en 1999.

Les prévisions de recettes fiscales, selon les E&F :

- taxe d'abattage : 1,758 Mds FCFA
- Loyer : 973 373 700 FCFA
- Taxe de reboisement : 473 millions FCFA
- Droits de sortie : 3 milliards (notre estimation).

Compte tenu des difficultés de recouvrement mentionnées, il est possible que 5 milliards de FCFA aient été recouverts en 1999.

### Autres transferts

Les cahiers des charges des opérateurs comportent un certain nombre d'obligations en matière de réalisations sociales dans les zones rurales. D'après les opérateurs, ces obligations se sont multipliées ces dernières années et tendent à s'institutionnaliser suivant une logique comparable à celle du Congo où les entreprises se substituent de plus en plus à l'État pour assurer un certain nombre de fonctions



relevant du service public. Cette évolution va de pair avec l'effritement des capacités d'intervention de l'État dans différents domaines économiques et sociaux et une montée en puissance des activités informelles dans la société centrafricaine.



## IV.5 Guinée Équatoriale

Ce pays n'a pas fait l'objet d'une enquête directe, faute de temps, par l'auteur de l'étude. L'analyse sera donc nettement plus succincte que pour les autres pays.

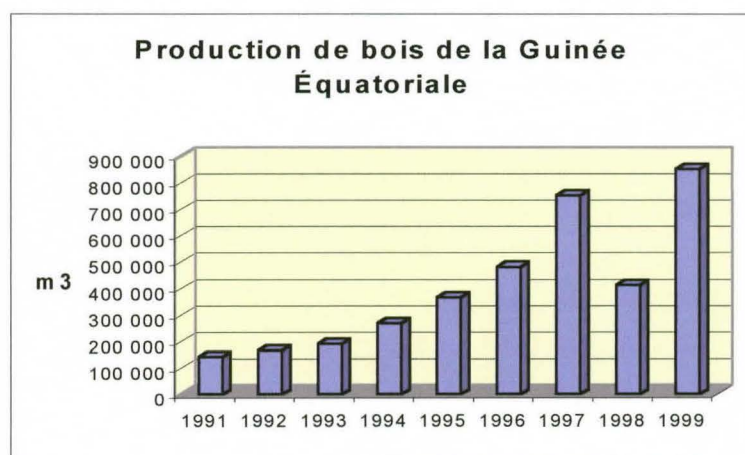
D'après les statistiques de la FAO, ce pays de 280 000 km<sup>2</sup> pour 450 000 habitants, possède 1,78 millions d'hectares de forêt. La surface de forêt productive est, d'après le projet CUREF, d'environ 1,5 millions d'hectares qui sont pratiquement entièrement attribués en 80 permis entre une vingtaine d'entreprises. Toutefois, le secteur forestier est largement dominé par une compagnie malaisienne, *Shimmer International*, filiale du principal conglomérat malaisien d'exploitation forestière, *Rimbunan Hijau*, présent également au Gabon (sous le nom de *Bordamur*) et au Sud-Congo, après s'être retiré, semble-t-il, du Cameroun au moment de la crise asiatique, où il opérait en fermage. Cette compagnie prélève environ la moitié des grumes de Guinée Équatoriale qu'elle exporte en l'état vers la Chine et, secondairement, le Japon.

La Chine et Hong-Kong absorbent en effet plus de 60 % des exportations de grumes, le Japon un peu moins de 20 %. L'Espagne et l'Indonésie sont également, dans une moindre mesure, des destinations pour les bois équato-guinéens.

Voisine du Gabon, la Guinée Équatoriale partage avec lui quelques caractéristiques floristiques dont l'abondance de l'okoumé. Environ 80 % des récoltes de la Guinée sont composées d'okoumé, les autres essences (dont l'ilomba et l'ayous-obéché) occupant une place marginale dans les prélèvements. L'exportation des grumes constitue la principale activité, 10 à 15 % de la production étant transformée sur place. Cinq unités de déroulage, produisant des placages, sont actives et seulement 3 scieries. Environ 16 000 m<sup>3</sup> de placages déroulés ont été exportés en 1999. Les sciages sont maintenant principalement écoulés sur le marché local, quoique quelques années auparavant quelques milliers de m<sup>3</sup> étaient exportés.

Mais c'est l'évolution de la production de bois qui constitue la caractéristique la plus frappante de la Guinée Équatoriale.

| Années         | 1991    | 1992    | 1993    | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    |
|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| m <sup>3</sup> | 142 000 | 166 000 | 191 000 | 267 000 | 364 000 | 480 000 | 750 000 | 410 000 | 850 000 |



L'accroissement de la production s'est accéléré à partir de 1994 et il s'est accentué entre 1996 et 1997. Compte tenu de la structure des exportations tournée très largement vers l'Asie, la crise asiatique a été particulièrement ressentie en 1998. Mais la durabilité de tels niveaux de production est douteuse, compte tenu de la surface limitée de la forêt. Certes la Guinée Équatoriale impose, au moins sur le papier, des règles d'aménagement aux opérateurs, et l'okoumé en zone côtière est abondant et se régénère bien. D'après nos informations, les prélèvements à l'hectare effectués par la société *Shimmer* correspondent ce qu'on peut observer au Gabon dans des forêts comparables en



zone côtière (soit des prélèvements de 30-40 m<sup>3</sup> à l'hectare en moyenne, parfois plus, soit entre 2 et 4 pieds). Ces taux de prélèvement, relativement importants pour l'Afrique centrale, correspondent à une ressource ou domine une essence appréciée, l'okoumé, et surtout à des distances au port réduites.

Si l'on considérait une rotation de 30 ans, durée souvent adoptée dans la région, la surface maximale ouverte devrait être de 50 000 ha par an en moyenne. Une production annuelle de 850 000 m<sup>3</sup> correspond à une production moyenne de 17 m<sup>3</sup> par hectare. Si l'on tentait d'extrapoler à partir d'une comparaison avec le Gabon (11 millions d'hectares attribués), la production forestière du Gabon au taux d'exploitation théorique moyen prévalant en Guinée Équatoriale (17 m<sup>3</sup>/ha) serait de 6,2 millions de m<sup>3</sup> au lieu de 2,8 à 2,9 millions en réalité. Ce chiffre de 17 m<sup>3</sup> théorique à l'hectare (14,1 m<sup>3</sup> si on prend une rotation de 25 ans) n'est peut-être pas excessif en moyenne si les coupes étaient homogènes sur toute la surface forestière. Mais cela est peu probable. Les okoumé les plus exportés sont les qualités CE et CI (soit les 4<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> qualités), ce qui est comparable à la situation du Gabon. La ressource forestière de la Guinée Équatoriale est donc bien entamée et les surfaces ouvertes à l'exploitation doivent être rapidement parcourues, vitesse d'exploitation qui correspond bien aux pratiques des sociétés malaisiennes d'exploitation forestière telles qu'elles ont pu être observées au Cameroun (Debroux et Karsenty, 1997).

#### ***IV.5.1 La fiscalité forestière en Guinée Équatoriale<sup>36</sup>***

##### **La taxe de superficie (« Derecho de ocupación »)**

Le « Derecho de ocupación » s'applique aux surfaces concédées dans le cadre du « contrato de arrendamiento por Aprovechamiento Forestal » (qui a remplacé la « concesión forestal »). Cette disposition relève de la nouvelle loi forestière (Loi 1/1997 du 18.2.97).

La taxe est différenciée par zone ; la zone A est la plus proche de la côte .

- Zone A : 3500 FCFA/ha/an
- Zone B : 3000 FCFA/ha/an
- Zone C : 2500 FCFA/ha/an

Les taxes de superficie ont considérablement augmenté avec la loi de 1997. Avant cela, les opérateurs devaient verser respectivement 1000 FCFA, 800 FCFA et 600 FCFA pour 10 ans (décret 101/94 de 8.8.94). La plupart des entreprises forestières a payé la taxe pour les 10 ans. La nouvelle loi a été appliquée à partir de 1998. Les entreprises forestières doivent payer la nouvelle taxe, même si ils ont payé déjà l'ancienne taxe pour les 10 ans. La nouvelle loi exige également le versement d'une caution de 50 % du montant total de la taxe de superficie (si la durée du contrat est 10 ans il faut verser une caution correspondant à 5 ans de taxe cumulée).

##### **Les taxes sur la production (taxe d'abattage)**

Ces taxes également introduites par la nouvelle loi forestière n'étaient pas encore appliquées en 1998. Elles sont basées sur le volume et différenciées par essence.

Il s'agit de :

- « Canon de conservación » 50 % du valeur du bois sur pied. La valeur sur pied se fixe dans le décret 14/1995 à 10 % (zone A), 8 % (zone B), 6 % (zone C) de la valeur FOB (liste annexe 1 prix officiel FOB qualité LM, pour okoumé CI). Ce qui donne, pour l'okoumé dans la zone A :  $0,5 \times 0,1 \times 700 \text{ FF} = 3500 \text{ FCFA/m}^3$ .
- « Canon de Resarcimiento » 30 % du valeur du bois sur pied. Pour l'okoumé dans la zone A cela représente  $0,3 \times 0,1 \times 700 \text{ FF} = 2100 \text{ FCFA/m}^3$

Il existe également une taxe sur la vente « plage » (vente de grumes à une entreprise qui l'exportera en l'état). Le vendeur doit payer 1700 FCFA/m<sup>3</sup> quelle que soit l'essence concernée.

<sup>36</sup> Les informations de ce paragraphe m'ont été aimablement communiquées par MM. Ramon Mituy Abaga, Coordonnateur du projet CUREF (Proyecto de Conservacion y Utilizacion Racional de los Ecosistemas Forestales), et par F. Stenmanns, ancien assistant technique du même projet. Je les en remercie vivement.



## Les taxes à l'exportation

Elles sont calculé sur la base d'un prix officiel (en FF/ m<sup>3</sup> FOB) lequel sert à la fois de valeur mercuriale mercuriel et de prix minimum(fonction de contrôle des recettes d'exportation destinée à lutter contre la pratique des « prix de transfert »). Les taxes se paient avant l'embarquement, elles sont destinées au trésor et au FONADEFO. La liquidation est faite par la douane, mais la taxe est également contrôlée par l'administration forestière.

En ce qui concerne les grumes, les valeurs sont différenciées par essence et dans certains cas par qualité (notamment pour l'okoumé et les bois de forte valeur commerciale) et par diamètre (usage de commerce).

Les valeurs FOB actuellement en vigueur pour l'okoumé sont les suivantes :

| Qualité                           | CS  | CE  | CI  | QS  | LM   |
|-----------------------------------|-----|-----|-----|-----|------|
| FOB officiel (FF/m <sup>3</sup> ) | 430 | 600 | 700 | 950 | 1050 |

À ces valeurs FOB sont appliqué une taxe de 30 %. Ce la signifie que la plupart des grumes exportées de Guinée Équatoriale (okoumé qualité CE et CI) acquittent entre 18 000 et 21 000 FCFA par m<sup>3</sup>. Ce chiffre correspond à peu près à ce qu'acquittent les exportateurs camerounais pour l'ayous, essence dont la valeur marchande est comparable à celle de l'okoumé (à qualité égale). En revanche ce chiffre est supérieur au montant moyen de la taxe que doivent verser les exportateurs gabonais (env. 13 500 FCFA/m<sup>3</sup>), même si le prix FOB moyen actuellement pratiqué par la SNBG (environ 900 FF/m<sup>3</sup> pour une majorité de qualité CI) est supérieur au prix FOB pratiqués en Guinée Équatoriale.

Pour les produits transformés, les prix FOB sont différenciés par produit, et pour les placages déroulés différencié entre deux qualités : « face/contreface » et « intérieurs ». Le montant de la taxe est de 10 % de la valeur FOB.

## Surtaxe sur l'exportation des grumes hors quota

Le décret –loi 1/1996 du 2/1/96 a créé une taxe de pénalisation pour les entreprises forestières qui, 3 ans après le début de leurs activités, ne transforment pas localement 60 % de leur production forestière. Le taux de surtaxe est 10 % du FOB par tranche de 20 pour cent au dessus du quota autorisé d'exportation de grumes. Nous n'avons pas d'information sur l'effectivité de cette surtaxe.

## IV.5.2 Conclusion

La fiscalité forestière est, sur le papier, l'une des plus élevée de la région ramené au m<sup>3</sup> prélevé. Mais nous ne connaissons pas son effectivité (dérogations, taux de recouvrement). Une simulation très simple donne une idée très grossière des recettes théoriques du système de fiscalité forestière en Guinée Équatoriale(la surtaxe et d'autres taxes marginales n'ont pas été prises en compte).

|                                  | Superficie (ha) | Abattage(m <sup>3</sup> ) | Exportation Grumes | Total Théorique |
|----------------------------------|-----------------|---------------------------|--------------------|-----------------|
| Base                             | 1 500 000       | 850 000                   | 750 000            |                 |
| Taxe moyenne                     | 3 000           | 4 900                     | 19 500             |                 |
| Total (FCFA)                     | 4 500 000 000   | 4 165 000 000             | 14 625 000 000     | 23 290 000 000  |
| Charge moyenne au m <sup>3</sup> |                 |                           |                    | 27 400          |

Cette fiscalité apparaît très élevée. Si l'on compare avec le Gabon, la fiscalité forestière (théorique aussi) aurait dû rapporter 24 milliards en 1997, soit à peine plus que l'estimation ci-dessus pour la Guinée Équatoriale pour une production de 2,7 à 2,8 millions de m<sup>3</sup>. Cependant, la Guinée Équatoriale étant un pays côtier, les coûts de transport sont nettement moins élevés que dans les autres pays de la sous-région, à l'exception du littoral gabonais ou camerounais. Les valeurs « plage » de l'okoumé en Guinée Équatoriale se situent entre 30 000 et 45 000 FCFA/m<sup>3</sup>, ce qui signifie que les coûts de transport représenteraient entre 10 000 et 20 000 FCFA par m<sup>3</sup> en moyenne (coûts d'exploitation estimés entre 20 000 et 25 000 FCFA/m<sup>3</sup>).

En tous cas, la mise en place de la nouvelle fiscalité forestière en Guinée Équatoriale datant de 1997 – 1998, il semble que celle-ci n'ait pas eu d'influence notable sur le niveau de la production de bois. La



chute spectaculaire des exportations en 1998 est dues à la crise asiatique et le niveau élevé de 1999 à la reprise des achats dans cette même région du monde.



## V Tableaux synthétiques comparatifs des fiscalités forestières de 4 pays d'Afrique centrale

Le tableau qui suit constitue une tentative de comparaison synthétique de la structure de la fiscalité forestière de 4 pays du bassin du Congo. On doit prendre ce tableau avec précautions dans la mesure où nous avons adopté considéré uniquement les valeurs théoriques (taxe dues) et non le montant des taxes recouvrées effectivement. Trop d'incertitude sur les taux de recouvrement rendait délicate une estimation plus « réaliste ». Ainsi au Cameroun, le montant théorique de la surtaxe progressive sur l'exportation des grumes (remplacée par une autre forme de surtaxe en octobre 1999) a été ajoutée aux droits de sortie, bien que le taux de recouvrement de cette surtaxe soit mal connu et réputé faible. De même en RCA il n'a pas été tenu compte des éventuels impayés sur les droits de sortie.

Dans le cas du Cameroun, pour lequel on a repris les chiffres de l'année fiscale 1998-1999, il a fallu adopter certaines hypothèses pour déduire la charge au m<sup>3</sup> à partir de la taxe de superficie, la difficulté étant que le taux varie selon les type de permis (Ufa ou vente de coupe) et le mécanisme d'appel d'offres. Pour la RCA, on a additionné les droits de sortie sur les grumes et la taxe de reboisement.

Pour évaluer la charge fiscale sur les produits transformés, on a retenu l'hypothèse d'un taux de rendement matière moyen de 33,3 %, et adopté la formule suivante :

$[(\text{taxe superficie ramené au m}^3 \text{ grume} + \text{taxe d'abattage}) \times 3.33] + \text{droits de sortie transformé}$

Le résultat obtenu est correspond donc au produit transformé, non aux grumes destinées à la transformation. Ainsi pour le Cameroun la charge fiscale de 29 826 FCFA sur un m<sup>3</sup> de sciage correspond à une charge 8 956 FCFA pour le m<sup>3</sup> de grumes destiné à la transformation.

La Guinée Équatoriale n'a pas été prise en considération du fait du manque d'informations sur l'effectivité des différentes taxes.

|  | <b>Cameroun</b>       | En %         | <b>RCA</b>           | En %         | <b>Congo</b>                       | En %         | <b>Gabon</b>          | En %         |
|--|-----------------------|--------------|----------------------|--------------|------------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|
| <b>Taxe d'abattage (FCFA)</b>                                      | 7 836 149 000         | 21%          | 1 758 000 000        | 28%          | 1 069 610 000                      | 47%          | 2 130 000 000         | 11%          |
| Production officielle (m3)   | 3 350 000             |              | 552 908              |              | 519 000                            |              | 2 775 000             |              |
| Charge par m3  | 2 339                 |              | 3 180                |              | 2 061                              |              | 768                   |              |
| <b>Droits de sortie grumes (FCFA)</b>                              | 23 213 000 000        | 62%          | 3 000 000 000        | 48%          | 977 216 575                        | 43%          | 17 499 000 000        | 89%          |
| Exportation (M3)   | 1 275 000             |              | 153 765              |              | 207 000                            |              | 2 337 744             |              |
| Charge par m3  | 18 206                |              | 19 510               |              | 4 721                              |              | 7 485                 |              |
| <b>Droits de sortie transformés</b>                                | 2 130 000 000         | 6%           | 476 000 000          | 8%           | (taxe entrée usine)<br>220 662 850 | 10%          | 0                     | 0%           |
| Exportations (m3)  | 628 515               |              | 61 020               |              | 80 000                             |              | 250 000               |              |
|  | 3 389                 |              | 7 801                |              | 2 758                              |              |                       |              |
| <b>Redevance superficie</b>  | 4 431 067 500         | 12%          | 973 373 700          | 16%          |                                    | 0%           | 88 608 000            | 0,45%        |
| Taux ha/an (FCFA)  | 1500 +                |              | 300                  |              | 0                                  |              | 4 à 20                |              |
| 8 m3/ha Cameroun, 5 m3 RCA   | 5 600                 |              | 1 800                |              |                                    |              | 75                    |              |
| <b>TOTAL RECETTES (théorique)</b>                                  | <b>37 610 216 500</b> | <b>100 %</b> | <b>6 207 373 700</b> | <b>100 %</b> | <b>2 267 489 425</b>               | <b>100 %</b> | <b>19 717 608 000</b> | <b>100 %</b> |
| <b>Charge fiscale totale m<sup>3</sup> de grumes</b>               | <b>26 145</b>         |              | <b>24 490</b>        |              | <b>6 782</b>                       |              | <b>8 328</b>          |              |
| <b>Charge fiscale totale m<sup>3</sup> de produits transformés</b> | <b>29 826</b>         |              | <b>24 383</b>        |              | <b>9 621</b>                       |              | <b>2 806</b>          |              |



Les chiffres de la production sont toujours très incertains. Au Cameroun, l'audit économique et financier a estimé que la production réelle était sans doute comprise entre 4,5 et 5,1 millions de m<sup>3</sup>, avec toutes les réserves d'usage concernant ce type d'évaluation. Faute d'estimation similaires pour les autres pays, on a choisi de retenir les chiffres officiels dans tous les cas.

Cette estimation qui est une simple division ne donne qu'une indication très grossière des transferts réels des entreprises forestières vers l'État ou les différentes composantes de la société. Ne sont pas pris en compte par exemple la « taxe villageoise » (1000 FCFA/m<sup>3</sup> sur les ventes de coupe) au Cameroun, les transferts liés aux vastes obligations des cahiers des charges au Congo (et dans une moindre mesure en RCA, puis dans l'ordre décroissant au Cameroun et au Gabon), les recettes de l'impôt sur les sociétés au Gabon (et dans les autres pays dans une moindre mesure), les revenus liés à la TVA ou aux droits de douane sur les produits importés, etc. Sans compter l'ensemble des versements parallèles effectués par les opérateurs, versement qui sont loin de représenter des charges négligeables dans certains pays.

Ces réserves étant posé, on voit néanmoins que deux pays (le Cameroun et la RCA) ont une fiscalité forestière proportionnellement plus importante que les deux autres (Gabon et Congo). Ce constat est intéressant car il va nous permettre d'apporter un élément au débat sur l'influence de la pression fiscale. Au Cameroun, ce qu'il est convenu d'appeler le « climat des affaires » est mauvais dans la filière bois. En RCA, avec un taux apparent de pression fiscale comparable à celui du Cameroun, les opérateurs sont sereins quant au développement de leur activité. Ceci tendrait à accréditer l'idée que les difficultés éprouvées par les opérateurs au Cameroun vient moins du niveau de la fiscalité que d'autres éléments venant en sus des récentes modifications fiscales. On peut citer les difficultés d'approvisionnement des usines, les relations parfois difficiles avec l'administration, les incertitudes sur l'obtention des permis, la montée des prélèvements parallèles...

Avec l'attribution de nouvelles concessions (une cinquantaine) en 2000-2001, le Cameroun verra le montant total des redevances de superficie et leur part relative s'accroître, tandis que l'interdiction partielle d'exporter des grumes devrait réduire les montants collectés en droits et taxes de sortie. Le Gabon et le Congo sont nettement moins fiscalisés.

Le tableau ci-dessous offre une vision encore plus synthétique des choses :

|                               | Cameroun   | Congo     | Gabon      | RCA       |
|-------------------------------|------------|-----------|------------|-----------|
| Recettes théoriques('000 CFA) | 37 610 217 | 2 267 489 | 19 717 608 | 6 207 374 |
| Production enregistrée (m3)   | 3 350 000  | 519 000   | 2 775 000  | 552 908   |
| Charge par m3                 | 11 227     | 4 369     | 7 105      | 11 227    |

Les données ramenées au m<sup>3</sup> sont à relativiser dans la mesure où la production de bois est souvent mal connue. Cependant, la différence entre les pays est nette. Comme il a été mentionné, il faut préciser que l'ensemble des transferts des entreprises à l'État ou à la société civile ne sont pas pris en compte. Au Gabon, il faut prendre en compte la contribution de l'impôt sur les sociétés (env. 10 Mds FCFA) ; au Congo, ce sont les transferts directs et indirects correspondant au cahiers des charges, etc.

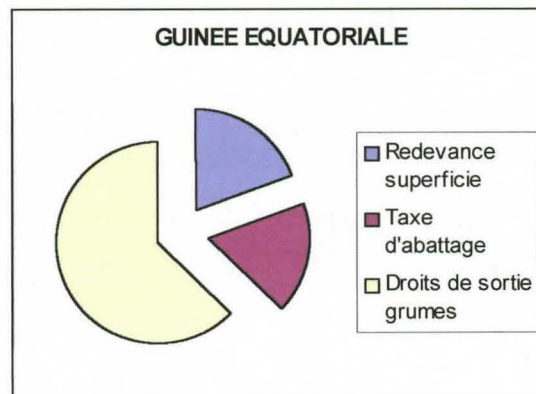
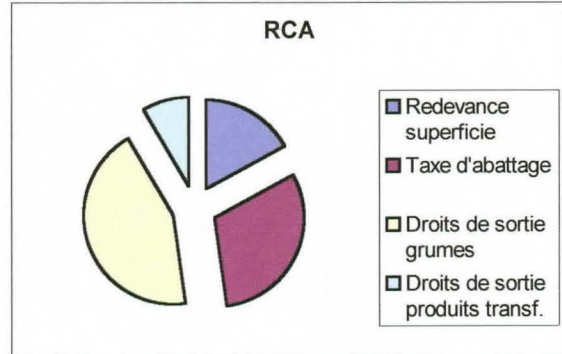
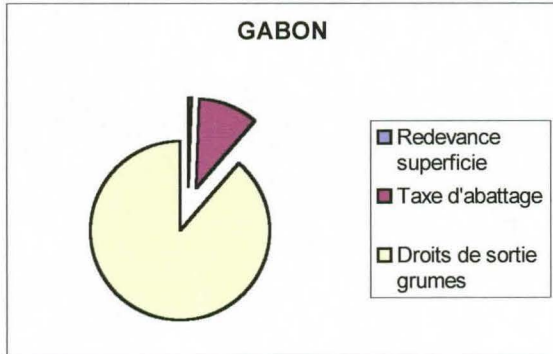
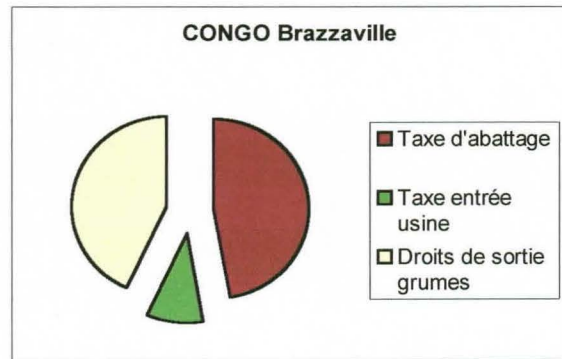
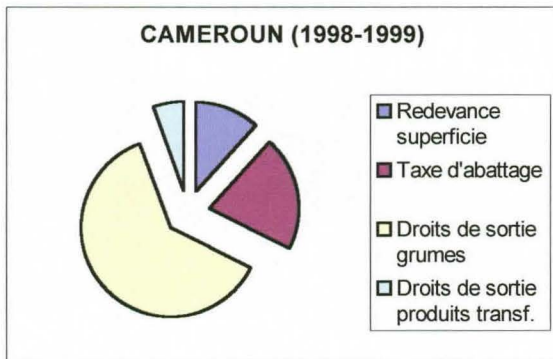
La comparaison des poids relatifs des différentes taxes dans les recettes totales montre également les différences de structure dans la fiscalité forestière des pays. Notons que lorsque les résultats de l'exercice fiscal 1999-2000 du Cameroun seront disponibles, on verra un rééquilibrage plus net entre les droits de sortie sur les grumes et la redevance de superficie.

| <b>Poids des différentes taxes</b>    | Cameroun | Congo | Gabon | RCA |
|---------------------------------------|----------|-------|-------|-----|
| Redevance superficie                  | 12%      |       | 0.45% | 16% |
| Taxe d'abattage                       | 21%      | 47%   | 11%   | 28% |
| Taxe entrée usine                     |          | 10%   |       |     |
| Droits de sortie grumes               | 62%      | 43%   | 89%   | 48% |
| Droits de sortie produits transformés | 6%       |       | 0%    | 8%  |



|                                |     |     |     |     |
|--------------------------------|-----|-----|-----|-----|
| Proportion de grumes exportées | 38% | 40% | 85% | 28% |
|--------------------------------|-----|-----|-----|-----|

On constate qu'à l'exception du Congo ce sont les droits de sortie sur les grumes qui constituent la première source de recettes du point de vue de la fiscalité forestière. Les droits de sortie sur les produits transformés pèsent peu, conséquence des politiques de protection des industries domestiques. Le point commun des politiques de chacun de ces pays étant de restreindre les possibilités d'exporter des grumes (interdiction partielle au Cameroun, obligations de transformation d'une part de la production dans tous les pays), les gouvernements devront s'attacher à redéployer leurs dispositifs fiscaux pour conserver un niveau à peu près comparable de recettes dans le temps. Compte tenu des politiques de protection de l'industrie, le redéploiement se fera sur les taxes d'amont, notamment la taxe de superficie. À moins que certains pays ne fassent le choix de miser sur les recettes fiscales indirectes induites par l'industrialisation et l'accroissement de la masse salariale dans le secteur manufacturier. Mais outre que l'amplitude de ces recettes induites reste inconnue, les contraintes de la gestion budgétaire des États peuvent limiter la possibilité pratique d'une telle politique.





## VI Les effets de la fiscalité sur la gestion forestière en Afrique centrale<sup>37</sup>

### VI.1 Le potentiel et les limites de l'outil « fiscalité »

Les effets potentiels de la fiscalité sur la gestion durable des ressources forestières restent pour une large part des hypothèses discutées, voire controversées, du fait de la multiplicité des facteurs intervenant dans les processus de décision des agents économiques intervenant dans l'utilisation des forêts. L'instabilité des contextes politiques et institutionnels dans les pays tropicaux producteurs du bois, le manque d'effectivité des lois et textes réglementaires dû aux défaillances des systèmes de contrôle et à l'insuffisance de l'état de droit, sont des facteurs qui pèsent souvent plus dans les processus de décision des acteurs que telle ou structure de la fiscalité.

De manière très générale – et quelque peu schématique – on peut poser le principe suivant : une ressource naturelle renouvelable qui se raréfie au niveau internationale (les ressources de la forêt tropicale) ne peut être gérée durablement si les prix d'accès et d'usage sont trop inférieurs à la valeur potentielle de ses fonctions et ne reflètent pas sa rareté croissante.

Les prix, lorsqu'ils résultent de la rencontre d'une offre et d'une demande, sont des indicateurs de rareté relative. Ils adressent ainsi un « signal » aux agents économiques (la théorie économique parle de « signal-prix ») quant à l'abondance ou la raréfaction d'un bien. A cet égard il ne fait aucun doute que des redevances forestières trop faibles constituent un signal d'abondance qui risque de se retrouver dans les pratiques des opérateurs sous la forme de divers gaspillages de bois et d'autres ressources forestières. Par ailleurs, de nombreux biens et services rendus par la forêt (produits non ligneux, fonctions de conservation des sols, fonction de régulation du régime des eaux, fonction de stockage de carbone, etc.) sont des "biens collectifs" qui n'ont pas de valeur monétaire réalisable sur un marché (la mise en place de permis d'émissions négociables pour les gaz à effet de serre pourrait changer cet aspect des choses, en ce qui concerne la fonction de stockage de CO<sub>2</sub> de la forêt). La dégradation de la fourniture de ces biens et services à l'occasion des activités d'exploitation du bois n'est pas sanctionnée en termes économiques. Des redevances relativement élevées ne peuvent, à elles seules, résoudre ce problème, mais elles peuvent au moins adresser un signal-prix plus cohérent aux opérateurs quant à la valeur globale de la forêt qu'ils exploitent.

Si, ce qui est une opinion largement partagée, une sous-valorisation de la ressource forestière ne permet pas d'envisager une gestion soutenable sur le long terme, l'accroissement du coût d'acquisition de la ressource au travers de la fiscalité va-t-elle se traduire automatiquement et immédiatement par une meilleure gestion ? La réponse ne peut qu'être prudente et nuancée. D'abord – et dans la mesure où ce sont des opérateurs économiques privés qui exploitent la ressource – il est inconcevable que ceux-ci gèrent durablement les forêts si cette activité n'est plus rentable. La gestion durable doit dégager le minimum de profit qui justifie le maintien de capitaux investis dans ce secteur d'activité. Ceci posé, la valeur commerciale – on ne considère ici que le bois d'œuvre, tout en étant conscient que cela ne constitue qu'une portion de la valeur de la forêt – d'une parcelle de forêt n'est pas une donnée fixe ; elle peut varier significativement d'un opérateur à l'autre, en fonction de ce qu'on peut appeler son « équation industrielle », terme qui englobe sa connaissance de la ressource, la productivité de son travail, l'efficacité de sa transformation, sa connaissance des marchés internationaux, les liens qu'il a tissés dans les milieux du négoce international, et d'autres facteurs qui contribuent à la constitution de la valeur des produits issus de la forêt. L'innovation technique dans les industries du bois qui s'est accélérée ces dernières années constitue un facteur de différenciation potentielle encore accru entre les entreprises.

<sup>37</sup> Ce chapitre reprend, en l'adaptant, l'essentiel d'une analyse intitulée « Impact de la fiscalité forestière » réalisée par l'auteur dans le cadre de l'audit économique et financier du secteur forestier au Cameroun.



Les opérateurs ont – et auront encore plus dans le futur – des capacités différentes de valorisation de la ressource forestière. Il est dans l'intérêt de la gestion durable que les politiques forestières mises en place au travers de la fiscalité, du contrôle et de l'aménagement, conduise à un **processus graduel de sélection technique et économique** qui écarte les opérateurs les moins efficaces dans la valorisation de la ressource et favorise ceux qui peuvent créer plus de valeur avec le même niveau de prélèvement (ou autant de valeur avec des niveaux de prélèvement inférieurs). La fiscalité forestière a un rôle dans ce processus, mais elle est loin d'en être la seule composante.

Cet objectif rentre en conflit avec d'autres, implicites ou explicites, qui visent à faire bénéficier des cercles d'acteurs économiques et politiques divers de l'implication directe dans les opérations forestières. Le problème est réel et il implique des choix politiques fermes si les gouvernement veulent réellement promouvoir la gestion durable des forêts.

## VI.2 Le rythme du processus

Il faut considérer que les effets d'une réforme fiscale ne peuvent se traduire en effets immédiats sur les modes de gestion. Une augmentation des prix d'accès et d'utilisation de la ressource se traduit dans un premier temps par une hausse des coûts d'activité des entreprises. Suivant l'amplitude de la rente économique forestière, l'effet pourra être insignifiant (transfert d'une part de la rente à l'État), ou amener l'entreprise à réagir. Les réactions peuvent être favorables ou défavorables pour la gestion durable. L'accroissement des prélèvements peut être la réponse la plus tentante, à condition toutefois que l'entreprise soit en mesure d'écouler sur le marché des essences de moins bonne qualité ou des essences qu'elle ne prélevait pas – ou peu – auparavant. L'augmentation des prélèvements est souhaitable dans un grand nombre de massifs à la condition expresse que celle-ci se fasse dans le cadre du respect des plans d'aménagement et des règlements. Un autre type de réaction possible est celui d'une réduction des coûts d'exploitation, soit par des moyens légaux – pression à la baisse des prix auprès des sous-traitants fournisseurs de bois ou des primes des tâcherons – ou illégaux – fraude fiscale, exploitation illégale. Cette possibilité ne doit pas être sous-estimée, même si la fraude existe en l'absence de tout changement de pression fiscale. On ne peut s'en remettre seulement à la réglementation et au contrôle – qu'on sait défaillants – pour pallier ce problème.

La réaction souhaitée est celle de la recherche de l'innovation et de l'efficacité (« sortie par le haut »). Ces éléments ne peuvent être que le produit d'une stratégie à moyen terme, même si des gains d'efficacité immédiats peuvent être obtenus à court terme dans les domaines de l'organisation des chantiers et de la transformation. **Une réforme fiscale visant à accroître le coût de la matière première pour refléter plus adéquatement la valeur de la ressource a plus de chances d'aboutir aux résultats escomptés si elle est progressive, étalée dans le temps mais que cette évolution est perçue comme inéluctable par les opérateurs.**

## VI.3 Problématique des impacts des différentes redevances et taxes

Les impacts de la fiscalité sont de différents ordres, et la fiscalité elle-même est organisée autour de plusieurs instruments de collecte financière.

La fiscalité à un certain nombre d'impacts sur la gestion forestière, ces impacts dépendant du niveau de pression fiscale globale et de la répartition de cette fiscalité tout au long de la filière. La fiscalité a également des impacts sur la dynamique d'industrialisation de la filière bois. Elle a enfin un impact sur les marges des entreprises et les recettes fiscales de l'État.

Examinons les différents instruments de collecte qui la composent.

En théorie chaque instrument devrait, dans la mesure du possible, n'avoir qu'un seul objectif pour remplir au mieux le rôle qui lui est attribué. La fiscalité forestière doit être incitative (meilleure gestion forestière, transformation plus efficace), la fiscalité ordinaire doit produire des recettes proportionnelles aux bénéfices obtenus par les opérateurs, ou tout au moins être liée à leurs activités



de production ou d'échanges. Mais la fiscalité forestière est toujours et partout le moyen de collecter une rente économique liée à l'exploitation d'une ressource naturelle. C'est d'abord sa raison d'être.

On doit distinguer au sein de la fiscalité forestière deux familles d'instruments :

- les redevances, contreparties de l'usage marchand d'une ressource naturelle renouvelable qui est un patrimoine national, et qui sont d'abord des outils de collecte de rente.
- les taxes forestières, qui doivent être considérées principalement comme des instruments d'orientation des pratiques d'exploitation et de gestion de la ressource forestière tout au long de la filière<sup>38</sup>.

Les redevances peuvent être assises sur des superficies ou des produits. Mais elles peuvent être également assises sur la vente d'un droit, comme celui de collecter ou d'exporter des produits issus de la forêt.

### ***VI.3.1 La redevance de superficie***

La redevance de superficie peut être considérée comme la contrepartie monétaire du droit d'accès à la ressource. Son poids relatif dans le système de la fiscalité forestière doit être relié à la durée des concessions. Plus la durée de concession consentie sera longue (et le contrôle de l'administration forestière efficace contre l'exploitation illégale), plus une redevance élevée sera légitime dans la mesure où elle est la contrepartie d'une visibilité à long terme pour l'opérateur économique – dans la mesure cependant où cette garantie à long terme est ressentie comme une véritable garantie par l'opérateur. Il existe toutefois une limite à l'augmentation du poids relatif de la redevance de superficie par rapport aux autres redevances et taxes : un opérateur qui s'engage sur un montant de redevance payable annuellement pour plusieurs dizaines d'années fait un pari considérable sur l'évolution future du marché, de la ressource et des conditions institutionnelles qui prévaudront dans un avenir non prédictible. Le manque de confiance des opérateurs dans les garanties que peut apporter l'État pour favoriser une gestion à long terme (contrôle de l'exploitation illégale, stabilité du cadre réglementaire, application du principe de non rétroactivité des lois, etc.) est sensible dans certains pays, comme au Cameroun. Dans ce cas, cela se traduit par des stratégies de retour très rapide sur investissement.

La déconnexion relative entre l'activité économique et le paiement de la redevance pose un problème de gestion du risque qui limite les possibilités de faire de cette redevance le pivot essentiel de la fiscalité forestière.

L'attribution par appel d'offres de ce droit d'accès à la ressource est, bien sûr, un moyen de révéler la capacité de prise de risque des opérateurs. À condition que la concurrence soit réelle pour l'attribution des concessions. Le faible nombre d'offres potentiels pour certaines concessions rend indispensable l'établissement d'un prix plancher réaliste, c'est-à-dire qui collecte pour l'État une partie significative de la rente forestière tout en prenant en compte le facteur de gestion du risque qui repose sur les opérateurs. Mais la détermination du prix plancher est donc un exercice délicat car l'administration ne dispose pas d'inventaires suffisamment précis avant la mise en adjudication des concessions ou des ventes de coupe.

Dès lors au moins deux solutions sont envisageables :

- recourir à des indicateurs comme les montants des « fermages », le niveau des offres financières de précédentes attributions (s'il y en a eu) ou le prix des transactions sur le bois entre exploitants et transformateurs, afin d'estimer les montants que consentent à payer les opérateurs lorsqu'ils sont en situation d'acheteurs de bois ;
- évaluer les coûts supportés et les marges réalisées par différentes catégories d'entreprises, sur base d'enquêtes directes auprès de nombreuses entreprises et d'analyse des documents comptables légaux.

Chaque solution a ses limites. Les indicateurs peuvent refléter des situations singulières et des contextes particuliers qui rendent les extrapolations hasardeuses. L'évaluation des coûts et des marges pose le problème de l'accès à une information jugée confidentielle, parce que stratégiques

<sup>38</sup> Dans ce document on a souvent utilisé le terme de « taxe » dans son sens générique, même si le terme de redevance était parfois le plus adapté.



dans un secteur très concurrentiel, par certains opérateurs. Les documents légaux ne traduisent pas toujours, quant à eux, toute la réalité de la dynamique financière des entreprises. Enfin, ce type d'enquêtes ne peut donner des indications sur les capacités d'adaptation des entreprises « en situation » ce qui risque de conduire à ne proposer que des solutions de « statu quo » (et de faibles prix plancher) pour éviter de mettre en péril l'équilibre financier affiché de certaines catégories d'entreprises. Le croisement de ces deux méthodes est susceptible d'apporter des informations permettant de déterminer des prix planchers réalistes, en liaison avec l'objectif premier de cette redevance qui est d'abord un outil de collecte de la rente économique forestière.

Reste à arbitrer entre précision potentielle et simplicité de mise en œuvre du système. Les coûts de transport étant une donnée importante de la rentabilité de l'exploitation, une modulation du prix plancher suivant l'emplacement des titres d'exploitation serait appréciable. D'un autre côté, l'éloignement de la côte et des grands centres urbains est souvent le gage d'un potentiel ligneux préservé et de plus grande valeur commerciale. En outre, l'éloignement n'est pas strictement corrélé au prix du transport. Souvent, des opérateurs exploitants des massifs dimension moyenne dans des zones peu éloignées des côtes mais n'étant pas située sur un axe routier essentiel comme peut l'être (ou le chemin de fer) sont contraints d'acquitter des prix plus élevés que des opérateurs exploitant des zones plus éloignées mais mieux « desservies » par les transporteurs. La modulation du prix plancher suivant la distance n'est donc envisageable que si l'administration dispose d'une connaissance suffisante des potentiels des zones et du système de transport existant.

Outre la fonction principale de collecte de revenus qui est généralement attribuée à cette redevance, deux effets sur la gestion forestière elle-même dépendent du taux auquel sera fixé cette redevance.

- D'abord, et toutes choses par ailleurs, la « demande de superficie » sera d'autant moins forte que la redevance à l'hectare sera élevée. Cette relation inverse n'est certainement pas linéaire, et seuls des niveaux élevés (mais à partir de quel seuil ?) sont susceptibles de faire baisser réellement cette demande.
- Ensuite, une redevance élevée est censée inciter les opérateurs à chercher à réduire – en investissant dans une meilleure connaissance de la ressource et dans des techniques appropriées de localisation des arbres, d'abattage, de débardage, de transformation du bois et de valorisation des déchets – le « gaspillage » de bois à tous les stades de la filière. Remarquons que cette fonction est plus propre à la redevance de superficie qu'à d'autres redevances ou taxes. Par exemple, une forte augmentation de la redevance (ou taxe) d'abattage risquerait de se traduire par une incitation à un écrémage plus marqué, l'exploitant pouvant être réticent à abattre des arbres présentant des défauts s'il sait qu'il devra acquitter une taxe élevée même sur ce type d'arbres.

Là encore, il existe très certainement de seuils (indéterminés) de prix à partir desquels cette incitation se traduit en réels efforts des opérateurs pour mieux valoriser la ressource, et le processus de décision conduisant à l'investissement dans des techniques améliorées ne repose pas uniquement sur la variable du taux de redevance.

Ces points étant posés, on peut dire que la redevance de superficie a une vocation première – celle de collecter la rente économique forestière – et des effets incitatifs associés qui ne produiront leurs résultats positifs escomptés qu'à partir d'un certain seuil et dans des circonstances propices. Du fait de l'incertitude sur les seuils à partir desquels le niveau de la valeur plancher de la redevance devient un moteur de changement pour les entreprises, et du fait également de la multiplicité des facteurs intervenant dans les processus de décision de ces mêmes entreprises, la détermination du niveau de ce plancher nous semble moins importante que l'attention à porter au respect des conditions de la concurrence dans l'attribution des titres d'exploitation.

### ***VI.3.2 Les taxes ou redevances d'abattage***

Redevances ou taxes d'abattage ? La réponse à cette question n'est pas si formelle qu'il paraît. Les redevances sont généralement la contrepartie d'un service direct rendu à un usager. Le terme de taxe est en général réservé un prélèvement obligatoire, effectué sans contrepartie directe. Répondre à la question initiale implique de s'interroger sur le rôle que l'on entend faire jouer aux prélèvements monétaires effectués sur l'abattage des arbres. Si l'objectif principal est de prélever une fraction de la



rente économique forestière en contrepartie de l'usage d'une ressource faisant partie patrimoine naturel national, alors le terme de redevance peut être facilement admis, surtout si le niveau de cette redevance s'efforce de refléter la valeur commerciale du bois. Si maintenant l'objectif est d'abord d'orienter les choix de coupe et éventuellement les pratiques d'abattage des opérateurs, on pourra sans doute parler de taxe dans la mesure où la valeur commerciale du bois abattu ne serait plus le facteur unique de détermination de l'assiette de la taxe.

Examinons les deux alternatives.

Si la redevance d'abattage doit représenter « *la partie de la rente associée à la valeur du bois sur pied* » (FAO, cité par Duscheneau 1997), on doit examiner l'efficacité de cet instrument du point de vue de l'objectif qui lui est conféré : collecter une partie de la rente économique forestière. La redevance d'abattage est directement liée à l'activité commerciale l'exploitant : s'il y a coupe, c'est qu'il y a perspective plus ou moins rapprochée de vente derrière. En ce sens elle est parfois qualifiée – par rapport à la redevance de superficie notamment – de taxe « juste », car liée à l'activité et, si l'assiette est bien fixée, à la valeur du bois sur pied (qui prend en compte notamment les différentiels de coûts de transport). Pourtant, on s'accorde à considérer que l'efficacité de cette taxe est étroitement corrélée à l'effectivité des contrôles de terrain de l'administration..

Dans les conditions prévalant en Afrique centrale actuellement dans le secteur forestier, l'efficacité de cette redevance par rapport aux objectifs qui lui est assigné est plutôt limitée. La modulation de cette en fonction de différentes zones géographiques censées refléter l'éloignement ne joue que marginalement son rôle d'incitation à mieux équilibrer la localisation des coupes sur le territoire. Pourtant, l'abandon pur et simple de cette redevance – et son transfert sur d'autres prélèvements – n'est pas souhaitable. Collecte fiscale et contrôle des activités sont des éléments sinon indissociables, au moins souvent simultanés dans de nombreux domaines économiques. Comme on ne peut envisager de gestion forestière respectueuses des règlements sans contrôle de terrain, il paraît difficile de renoncer à maintenir un minimum de prélèvement fiscal lié à l'abattage, sauf à prendre un risque important sur le plan de la gestion forestière. M. Duscheneau est plus catégorique : « *Si ce type de taxe était abandonnée, cela indiquerait que l'État abdique et abandonne le rôle qu'il doit jouer dans la gestion de son domaine forestier permanent* »..

Une autre manière d'envisager ce type de prélèvement est possible. Elle consiste à renoncer à l'utiliser comme un instrument de collecte de rente – d'autres prélèvements sont en mesure de le faire plus efficacement – pour en faire un outil d'orientation des pratiques des exploitants. Dans ce cas, on serait plus proche de l'idée d'une taxe environnementale que d'une redevance. Souvent la valeur commerciale des essences ne reflète pas leur rareté ou leurs fonctions écologiques et économiques. Le cas du moabi est éclairant : le prix FOB d'environ 1100 FF/m<sup>3</sup> (110.000 FCFA) auquel il était vendu sur le marché international en 1999 ne reflète pas les difficultés de régénération de cette essence dans de nombreuses forêts et ses fonctions économiques locales (huile notamment) que les villageois connaissent bien.

Avec le développement escompté des plans d'aménagement, les inventaires (d'aménagement) vont permettre de déterminer les dynamiques de régénération et la rareté relative des différentes essences massif par massif. Dès lors on peut envisager des taux de taxation accrus (base FOB plus une surtaxe) pour les essences en voie de raréfaction, ou qui présentent un intérêt local particulier, et à l'inverse une taxation abaissée pour des essences abondantes et se régénérant sans grande difficulté (les deux éléments ne vont pas toujours de pair) dont l'administration veut promouvoir l'utilisation. À terme on peut envisager que les arbres détruits durant certaines phases du processus d'exploitation (abattage notamment) soient taxés. Inutile de préciser que ce type d'instruments n'est pas concevable sans une présence efficace et des procédures de contrôle rigoureuses de l'administration forestière sur les lieux d'opération.

Une troisième manière est également concevable, même si elle ne correspond guère au modèle de gestion en vigueur en Afrique centrale. La vente, aux enchères, du bois sur pied par l'administration forestière (ou une structure déléguée) est pratiquée dans plusieurs pays européens, dont la France qui commercialise ainsi le bois des forêts domaniales. Ce système est également pratiqué dans les forêts classées de Côte d'Ivoire gérées par la SODEFOR. Il implique toutefois que chaque pied soit



individuellement désigné à la coupe dans le cadre d'aménagement réalisés par une structure spécialisée autre que l'exploitant. Le test d'un tel système dans le cadre de projets pilotes pourrait fournir des informations intéressantes sur les niveaux de prix atteints à la vente. Toutefois l'expérience de la Côte d'Ivoire montre que dès lors que les exploitants ont des voies alternatives pour accéder au bois – par exemple, au Cameroun, les ventes de coupe et en Côte d'Ivoire les Permis Temporaires d'Exploitation dans le Domaine Rural –, les contraintes imposées par le système de vente sur pied dans les forêts classées ne favorisent pas le développement de la concurrence et les prix atteints s'avèrent décevants pour l'administration.

Pour conclure ce point, disons que la majorité des observateurs, tant au sein de l'administration que parmi les acteurs économiques et les ONGs, penchent en faveur du maintien d'un prélèvement à l'abattage. Les avis divergent quant au poids relatif à accorder à ce prélèvement et à sa fonction exacte. La faiblesse actuelle du contrôle de terrain limite objectivement la possibilité d'accroître ce poids relatif au sein du dispositif fiscal – risque de fraude fiscale accrue en réaction à un taux plus élevé – mais on peut penser que cette question reviendra au premier plan avec l'accroissement, tant nécessaire, des capacités de contrôle de l'administration forestière. Reste le débat sur la fonction principale de cet instrument. La perspective de la mise en œuvre des aménagements représente une opportunité pour que la taxe d'abattage soit utilisée dans l'avenir comme instrument incitatif pour orienter les prélèvements et, à plus long terme, réduire la propension aux gaspillages de bois lors des opérations forestières. Dans l'état actuel des choses, c'est en tant que redevance associée au contrôle de terrain qu'on doit considérer la place de ce prélèvement lié à l'abattage. Sans doute *le taux d'imposition est-il moins important que la fonction de contrôle qui est associée au paiement de cette redevance, et la mise en place de procédures efficaces de recouvrement semble bien être le meilleur moteur pour l'amélioration de la gestion forestière des exploitants* précisément parce que le paiement de cette redevance va de pair avec un véritable contrôle de terrain.

### **VI.3.3 Les taxes d'exportation**

La fonction principale des taxes d'exportation semble être nettement celle d'outils de collecte de rente, avec dans le cas des grumes une volonté d'être également un instrument d'orientation de la structure du secteur (développement de la transformation locale). Dans cette fonction de collecte, les taxes d'exportation sont probablement les plus efficaces. Elles sont d'une part faciles à recouvrer car elles sont payables sur les points de concentration des zones portuaires (parc à bois). Elles sont très directement liées à l'activité de commercialisation car les bois taxés sont déjà vendus – ou pré-vendus. La disponibilité de valeurs FOB internationales, fournies par les réseaux d'observation du marché comme la SGS ou Reuter, rend inopérante la possibilité de recourir à des « prix de transfert » pour minorer la base taxable. Quels que soient leurs niveaux, ces prix FOB sont des valeurs de référence générales – l'équivalent d'un point fixe malgré leur actualisation régulière – à partir desquelles des taux de taxation très divers peuvent être envisagés pour tenir compte des conditions particulières d'exercice dans tel ou tel pays ou de la qualité courante des bois exportés.

Les taxes sur l'exportation des grumes – voire sur les produits de première transformation – ont également une fonction d'orientation de la production, et plus précisément d'incitation à la transformation locale du bois ou, le cas échéant, à une transformation plus approfondie. Par contre, les taxes d'exportation n'ont aucun effet incitatif sur l'amélioration de la gestion forestière – à moins de considérer que la transformation locale du bois est *ipso facto* un gage de bonne gestion.

Les taxes à l'exportation posent des problèmes d'ordre différents, et parfois complexes, que nous allons tenter d'éclaircir dans les paragraphes qui suivent.

### **Problématique générale des taxes à l'exportation**

Que les taxes d'exportation concernent les grumes ou les produits transformés, elles vont à l'encontre de la tendance à la libéralisation des échanges sur les produits promue à l'Organisation Mondiale du Commerce. Nous ne nous prononcerons pas sur le bien-fondé de cette option de libéralisation, qui peut être l'objet de débats – et d'exceptions pour certaines catégories de biens. Par contre, on peut affirmer que plus la fiscalité forestière reposera sur les taxes à l'exportation (fiscalité de porte), plus sera restreint le champ d'utilisation d'autres formes de taxes ou redevances d'amont, pour un taux de pression fiscale globale donné.



Cela signifie que si la fiscalité forestière devait reposer principalement sur les « droits de sortie », les fonctions incitatives (et celle de contrôle de terrain) de la redevance de superficie et des taxes d'abattage verraient leur potentiel amoindri du fait de la limite à la hausse du taux de fiscalité toutes taxes confondues.

Il faut ensuite distinguer la taxe sur l'exportation du bois brut et celle sur les autres produits transformés. Les droits de sortie sur les grumes réduisent la rentabilité de l'exportation des grumes, et conduisent les opérateurs à arbitrer plus souvent en faveur de la transformation locale des grumes qu'ils ont prélevé en forêt. Pour que cet arbitrage en faveur de la transformation domestique soit plus systématique, il est nécessaire que les taux de taxation soient élevés – même si cette règle peut souffrir des exceptions, certains opérateurs étant « d'emblée » en mesure de dégager des marges plus importantes en transformant le bois plutôt qu'en l'exportant en grumes. Cette action sur l'arbitrage entre exportation des grumes ou transformation locale (modification des prix relatifs) est le principal effet d'orientation d'une taxe sur l'exportation des grumes, et il est d'autant plus manifeste que le taux de taxation augmente.

### **L'influence des taux de taxation des exportations de grumes**

À partir d'un certain taux de taxation des grumes – si les produits transformés sont moins taxés, un mécanisme de « protection effective » va potentiellement se manifester. Les usines de transformation du bois étant en concurrence sur le marché mondial, quel que soit leur lieu d'implantation, le prix auquel chacune d'elle va acheter sa matière première est un des éléments de sa compétitivité vis-à-vis des autres.

La protection effective se manifeste généralement par le renchérissement des prix à l'exportation – limité par la concurrence sur le marché international des bois –, des droits de sortie élevés sur les grumes mettent les usines locales en position d'exercer une pression à la baisse sur le prix du bois acheté, conduisant à un écart entre les prix domestiques et les prix internationaux. Cette baisse des prix payée par les usines locales est le second volet – et le plus important – de la protection effective engendrée par de fortes taxes d'exportation sur les grumes.

Quand le prix du bois brut voit tend à baisser sur le marché intérieur – prix moyen des transactions pratiquées par les entreprises qui achètent tout ou partie de leur bois auprès de tiers –, les conditions moyennes de rentabilité des entreprises de transformation tendent également à s'améliorer, toutes choses égales par ailleurs. Des entreprises transformant dans des conditions technico-économiques médiocres qui ne pourraient payer des prix élevés, proches des valeurs FOB du marché international, peuvent néanmoins développer leurs activités et continuer à dégager des marges bénéficiaires plus ou moins importantes.

Le taux de taxation sur les grumes exportées joue ainsi un rôle considérable. Du point de vue de la collecte de la rente, les avantages d'un taux élevés sont évidentes. Toutefois, le rendement de cette taxe est décroissant au-delà d'un certain seuil d'imposition, du fait du laminage des marges des exportateurs. Du point de vue des effets d'arbitrage entre exportation de grumes et transformation locale, un taux élevé de taxation influera effectivement sur les décisions des opérateurs économiques si le régime fiscal d'exportation des produits transformés est attractif. Mais les effets potentiellement négatifs liés à ces taux élevés sont bien connus : protection effective des entreprises nationales et transformation avec ses différentes manifestations – rentes de situation pour certains opérateurs, multiplication des unités de transformation, maintien ou création d'unités médiocres valorisant mal le bois et, de ce fait, pression renforcée sur la ressource.

L'interdiction d'exportation des grumes amplifie simplement ces différents effets, et peut se comparer à des droits de sortie excessivement élevés dissuadant les opérateurs à tenter d'exporter leur bois brut. Ce que partagent également ces deux mesures, c'est leur inefficacité à capturer la fraction de la rente liée à l'exportation des grumes. Au-delà d'un certain seuil d'imposition des grumes exportées, les recettes fiscales correspondantes diminuent (« trop d'impôt tue l'impôt ») alors que la protection effective des usines augmente.



## **Les taxes d'exportation sur le produits transformés**

Ces taxes au sont a priori de simples outils de collecte de rente sont appelées à jouer parfois également une fonction d'orientation de la production, les deux fonctions devenant vite contradictoires. Dans les pays qui on développé une industrie de transformation de taille significative, les gouvernements souhaitent accroître la part de la deuxième et troisième transformation (contreplaqué, différents types de panneaux de bois, fabrication de parquets, menuiserie industrielle, fabrication de meubles...) par rapport à la première transformation (sciage, déroulage de feuilles de placage, tranchage). Cette volonté est fondé sur le sentiment que plus le degré de transformation est élevée, plus grande sera la valeur ajoutée.

Cela se traduit par de différentiels de taux de taxation suivant le degré de transformation, la première transformation étant plus taxée que les autres. Cette solution présente plusieurs inconvénients.

Même si la nomenclature permettant de distinguer les degrés de transformation existe, il n'est pas sûr que les agents des douanes aient la maîtrise des normes de classification pour considérer sans ambiguïté chaque production.

Plus fondamental, le degré de transformation ressort du domaine de la technique, pas de l'économie. La valeur ajoutée, valeur de la production minorée de la valeur des consommations intermédiaires, n'est pas automatiquement plus élevée avec un degré de transformation plus approfondi. Une grande scierie moderne, avec séchoir et unité de cogénération, équipée pour valoriser les bois de différentes dimensions, peut générer plus de valeur ajoutée qu'une unité de contreplaqué aux caractéristiques qui seraient mal adaptées à la ressource locale et qui importe la colle polymère nécessaire (une consommation intermédiaire coûteuse). Une fiscalité différentielle fondée sur de seuls critères techniques pourrait favoriser le développement de choix techniques inadéquats au regard de la ressource et de ses possibilités de valorisation optimale.

Une fiscalité dégressive (taxes d'exportation) suivant la valeur ajoutée par la transformation serait un meilleure alternative à cette fiscalité différentielle fondée sur des critères techniques. Mais les outils d'analyse micro-économique d'analyse de cette valeur ajoutée ne sont pas maîtrisables dans une proche avenir par l'administration en Afrique centrale.

La pertinence du maintien des taxes d'exportation sur les produits transformés se pose. Ce prélèvement est limité dans son rôle d'instrument de collecte de rente par le souci commun qu'ont les opérateurs industriels et les autorités de ne pas pénaliser la compétitivité des exportations, ce qui limite la perspective d'augmentation de son taux. Son rôle d'orientation des productions est, nous venons de le voir, difficile à utiliser. Quant à son impact sur la qualité de la gestion forestière, il serait neutre si – comme nous l'avons mentionné auparavant – l'existence même de taxes plus ou moins lourdes en aval de la filière ne limitait pas la possibilité de développer des redevances et taxes en amont.

La taxe d'exportation remplit cependant par ailleurs une fonction de contrôle des marchandises, à l'instar de la taxe d'abattage pour les activités forestières. Pour les professionnel du contrôle, supprimer les droits et taxes de sortie sur les produits transformés démotiverait les services douaniers, et donc affaiblirait le contrôle sur le commerce des bois. Pourtant, dans tous les pays le rôle des services douaniers évolue avec la libéralisation des échanges internationaux de marchandise, et le contrôle n'est plus essentiellement lié au paiement de taxes d'exportation, mais à d'autres types de vérification (matières prohibées, etc.).

Il faut ajouter un élément important sur les effets des taxes d'exportation en général, dans le contexte d'un dysfonctionnement au sein de certains services de contrôle. Les taxes d'exportation sont « collectées » à des points économiquement sensibles comme le parc à bois des zones portuaires. Un fonctionnaire indélicat est en mesure de bloquer le processus d'embarquement et de chargement d'un navire, ce qui a un coût économique très élevé pour l'opérateur. Ceci accroît les incitations à des versements illégaux, l'opérateur étant plus vulnérable économiquement à ce stade la filière qu'ailleurs.

Pour conclure sur les taxes d'exportation, on retiendra que :



- leur efficacité dans la collecte de la rente économique forestière est indéniable, même si la méconnaissance de du niveau de cette rente en limite l'efficacité (rendement décroissant de la taxe au delà d'un certain seuil d'imposition) ;
- un écart trop accusé entre droits de sortie sur les grumes et les produits transformés engendre des effets potentiellement négatifs sur l'évolution des facteurs de compétitivité des entreprises de transformation (compétitivité acquise par les coûts matière plus que par l'efficacité globale), avec le risque d'un moindre niveau général d'efficacité technico-économique des entreprises et le maintien de taux de profit élevés pour des entreprises valorisant mal le bois. Une interdiction d'exporter les grumes renforce encore ces tendances ;
- les taxes d'exportation sur les produits transformés allant rester relativement faibles du fait de motivations politiques partagées par la plupart des gouvernements des pays tropicaux producteurs de bois (favoriser les exportations de produits transformés), se reposer essentiellement sur ces taxes pour collecter la rente économique forestière conduit rapidement à s'exposer à des effets économiques potentiellement négatifs, car on aboutira vite à un fort différentiel entre taxation des grumes et des produits transformés.
- Malgré leur efficacité avérée en tant qu'outil de collecte de rente, les taxes d'exportations devraient avoir un poids limité dans le dispositif de la fiscalité forestière, et les produits transformés pourraient être dispensés de droits et taxes de sortie. D'autres instruments de promotion de la transformation domestique et de collecte de la rente économique forestière peuvent être envisagés et utilisés. Parmi ces instruments, il y a les taxes sur le bois entrant dans les usines.

#### **VI.3.4 Les taxes sur le bois brut consommé par les usines**

Face aux difficultés de contrôler et de recouvrer les redevances ou les taxes d'abattage, et compte tenu des effets économiques potentiellement négatifs d'un large usage des taxes d'exportation, une taxe sur les grumes à l'entrée des usines est une option possible (en vigueur au Congo).

Dans certains pays (Cameroun), l'assiette de la taxe est un équivalent bois rond du produit transformé. Cette formule à l'avantage de pouvoir reconstituer l'assiette au moment où le produit transformé est exporté. Un second avantage est celui de pouvoir exonérer de fiscalité forestière les produits écoulés sur le marché local, moins solvable. C'est la formule adoptée au Cameroun pour les usines de droit commun, la taxe d'exportation sur les sciages étant dans les faits une taxe sur un équivalent bois rond transformé.

Dans ce cas la fonction majeure est clairement celle de la collecte de rente.

Le principal défaut de ce calcul de l'assiette est qu'il constitue pratiquement une prime à de faibles rendements matière. Chacun étant imposé pour un même équivalent bois rond, le transformateur économe de bois paye la même taxe que celui qui utilise bien plus de bois que le standard adopté – au Cameroun, le coefficient de conversion retenu pour 1 m<sup>3</sup> de sciage est de 2,5 m<sup>3</sup> théoriques de grumes<sup>39</sup>.

Si l'assiette de la taxe portait sur le volume réel consommé par les usines, une fonction d'incitation supplémentaire à l'économie de bois viendrait s'ajouter à la fonction de collecte de rente. Il va sans dire que ce changement d'assiette implique un contrôle strict des bois entrant dans les usines, à l'instar de celui en vigueur autour des usines en points francs. Mais tant cette fonction d'incitation que ce contrôle des matières entrant et sortant des usines vont entièrement dans le sens de la gestion durable.

Un contrôle généralisé des quantités et des essences entrant dans les usines aurait des effets positifs en dehors du seul aspect fiscal. Les grumes coupées illégalement que des opérateurs tenteraient de rentrer en usines seraient identifiées (absence de documentation légale). Bien sûr, la finalité d'un tel système ne peut pas être de « blanchir » les grumes coupées illégalement en considérant que le paiement de la taxe d'abattage vaut absolution légale pour le bois récolté en dehors de titres légalement attribués. Mais on peut s'attendre à ce que le contrôle fondé sur le paiement d'une taxe

<sup>39</sup> 1,66 m<sup>3</sup> EBR pour le tranchage, et 2 m<sup>3</sup> EBR pour le placage. Les autres produits transformés ne sont pas taxés à l'exportation.



spécifique soit un facteur incitant l'industriel à prêter plus d'attention à la provenance des grumes qu'il fait rentrer dans ses unités. Cela implique qu'en parallèle un dispositif efficace de contrôle de terrain combatte le développement des filières informelles et illégales – favorisé entre autres par la diffusion de scies mobiles – que la mise en place d'un contrôle à l'entrée des usines pourrait induire.

### **VI.3.5 Conclusion : quelle rôle pour la fiscalité forestière ?**

La fiscalité doit contribuer à faire évoluer le secteur forestier en Afrique centrale vers une situation dans laquelle les opérateurs économiques auront intégré progressivement les contraintes de l'aménagement et les pratiques de gestion durable, avec des industries de transformation du bois caractérisée plus par leur capacité à produire de la valeur ajoutée à partir d'une gamme d'essences diversifiées, que par leur capacité nominales de transformation, exprimées en volume. Cela passe par l'accroissement du degré professionnalisation des opérateurs, dans leurs nouvelles activités d'exploitants-aménagistes et peut-être demain de sylviculteurs.

Pour les industriels, un haut degré de professionnalisme consistera à être capable de tirer parti d'une ressource amoindrie et appauvrie – moins d'essences traditionnelles de qualité, comme le sapelli, l'iroko ou le moabi – en diversifiant les essences travaillées et en fabricant le cas échéant des produits composites, en accroissant la part des sous-produits (profilés, moulures...), en séchant systématiquement les bois et en maîtrisant bien les réseaux internationaux d'achats et de distribution.

**Cette perspective suppose une capacité d'adaptation et d'innovation permanente** qui entraînera inévitablement l'abandon ou la rénovation des unités les moins efficaces, et probablement des mouvements de concentration économiques et industriels. À cet égard, le renforcement de la concurrence entre les opérateurs industriels passe par le développement d'un marché intérieur des grumes et la possibilité maintenue d'exporter du bois brut au travers d'une « mise en marché » par l'administration de droits d'exportations sur la base de quotas annuels, toutes essences confondues. Cette possibilité maintenue d'exporter des grumes conjuguée à un certain niveau de concurrence sur le marché intérieur et la taxation de la matière première à l'entrée des usines tend à éliminer les unités de transformation les moins efficaces et oblige les autres à accroître la productivité du travail et la valeur ajoutée par leur transformation pour pouvoir maintenir les niveaux d'approvisionnements jugés nécessaires.

Un indicateur important pour juger du niveau d'efficacité des usines sera leur capacité à racheter des grumes auprès d'autres opérateurs disposant pourtant de la possibilité d'exporter ces bois par le truchement d'un marché des droits d'exportation. L'évolution de cet indicateur permettra au gouvernement de réguler la mise en marché de quotas d'exportations : plus les entreprises industrielles sur place pourront racheter de grumes potentiellement exportables (par le quota annuel autorisé d'exportations de grumes) pour les transformer, plus le gouvernement pourra augmenter le quota de grumes autorisé à l'exportations : les entreprises ont moins besoin de protection et l'augmentation de la part de la production transformée localement résulte davantage de la rentabilité économique réelle de la transformation locale que de la protection engendrée par l'interdiction d'exporter des grumes et par une fiscalité avantageuse pour les entreprises industrielles. Dans ce scénario, il est entendu que la réglementation forestière joue son rôle de protection des essences surexploitées – autorisations annuelles de coupe assises sur la rareté des essences et/ou leur profil de régénération, interdiction partielle ou totale d'abattage.



## VII Conclusions et recommandations relatives à une politique régionale en matière de fiscalité forestière

Les pays du Bassin du Congo sont confrontés à des problèmes similaires du point de vue de la gestion de leurs massifs forestiers, mais leurs priorités immédiates diffèrent.

- Le Gabon cherche à accroître la part de sa production transformée localement et à généraliser le mouvement d'aménagement qui se dessine dans une partie du secteur. À moyen terme, le Gabon va également s'efforcer d'accroître la contribution du secteur forestier aux recettes de l'État afin de pallier la baisse annoncée des revenus pétroliers.
- Le Cameroun est confronté au triple problème de l'exploitation illégale, de la dégradation de la confiance des opérateurs de la filière bois et d'un accroissement mal maîtrisé des unités de première transformation qui conduit à une « course au bois ». Il cherche également à consolider les acquis de sa réforme fiscale en termes d'accroissement des recouvrements.
- Le Congo-Brazzaville, qui sort d'une longue période de trouble, a besoin de créer rapidement des emplois et concentre ainsi ses efforts sur le développement de l'industrie avant tout autre priorité.
- La RCA est confrontée aux problèmes d'un pays enclavé, avec une exploitation hyper-sélective et une faible valorisation du bois, qui s'accordent mal avec la volonté d'un aménagement rapide de l'ensemble des concessions.
- La Guinée Équatoriale risque quant à elle de se trouver à moyen terme avec une ressource dégradée par une exploitation trop rapide sinon intensive. La faiblesse de son tissu industriel rendra en outre difficile la valorisation d'une ressource dégradée.

Ces éléments objectifs rendent peu probables une harmonisation rapide des dispositifs de fiscalité forestière dans la sous-région. Y a-t-il pour autant des possibilités de rapprochement des systèmes de fiscalité forestière afin que celle-ci puisse contribuer à une meilleure gestion des forêts de production ?

### ***Les lieux de la réflexion sur la réforme de la fiscalité forestière***

La fiscalité est un instrument économique éminemment politique. Ses effets distributifs (modification des répartitions de la rente entre agents économiques) le place au cœur des enjeux politiques des pays forestiers. Dans les pays d'Afrique centrale, les prérogatives en matière de gestion de la fiscalité forestière oscillent entre les administrations forestières et les services des Impôts. Suivant la conception dominante de la fiscalité prévalant, telle ou telle administration se verra confier un rôle dominant.

Or, la double dimension de la fiscalité forestière (fiscalité comme instrument de captation de la rente et fiscalité comme élément du contrôle de terrain et comme facteur structurant pour l'évolution des pratiques) implique que cet instrument ne soit pas considéré comme une un ensemble de taxes parmi d'autres et qu'il doive faire l'objet d'une gestion spécifique au travers de laquelle les deux dimensions de cette fiscalité sont simultanément traitées. La fiscalité forestière doit être partie intégrante des systèmes nationaux d'information forestière, or ceci n'est encore qu'exceptionnellement le cas en Afrique centrale.

Au niveau régional, la recherche d'un rapprochement entre les systèmes de fiscalité forestière des pays du Bassin du Congo pose le problème des institutions les plus propices au développement de cette réflexion et à l'élaboration de propositions aux instances proprement politiques des différents pays de la sous-région (parlements, gouvernements). La CEFDHAC (Conférence sur les Écosystèmes de Forêt Dense Humide d'Afrique Centrale) avait entamé une réflexion sur ces aspects, dont on trouvera les grandes lignes dans le rapport coordonné par M. J.-P. Koyo, « Étude comparative des politiques et lois forestières des pays d'Afrique centrale » (1999). L'OAB (Organisation Africaine du Bois) n'a pas – à notre connaissance – entrepris une réflexion approfondie sur ce sujet.

Lors de l'atelier de restitution de cette étude, fin mai 2000 à Libreville, le rôle potentiel de la CEMAC (Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale) a été évoqué. D'après les textes organiques de la CEMAC, « *Pour parachever le marché commun, la Communauté entend promouvoir*



*une politique fiscale commune, instituer des règles communes de concurrence, mettre en œuvre les principes de libre circulation des personnes, des capitaux et des services, de liberté d'établissement.*

*La CEMAC entend assurer la coordination des politiques sectorielles nationales, et, en priorité, dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle, de l'agriculture et de l'environnement, de l'industrie et de l'énergie, des transports et communications, des infrastructures et du tourisme, etc. ». Ce mandat fait de la CEMAC un lieu potentiel intéressant pour élaborer un rapprochement des systèmes de fiscalité forestière dans les différents pays de la région. Cependant, la CEMAC n'a pas entrepris d'analyse spécifique sur cette question et, le cas échéant, il serait souhaitable que les réflexions entamées sur les liens entre gestion durable et fiscalité forestière dans le cadre de la CEFDHAC soient capitalisées à ce niveau, et que la dimension « spécifique » de la fiscalité forestière soit reconnue et traitée comme telle.*

Il reste qu'à court terme, les attentes parfois différentes des gouvernements vis-à-vis de la contribution qui doit être celle du secteur forestier, rendent peu probable un transfert à la CEMAC des réflexions en matière de fiscalité forestière.

### ***Quels principes communs ?***

Le rôle de la fiscalité forestière ne doit pas être surestimé en matière de gestion forestière. **La fiscalité ne peut se substituer à la réglementation et au contrôle pour la gestion des ressources, pas plus qu'elle ne remplace des mécanismes économiques fondamentaux conduisant à l'établissement des prix relatifs entre les biens** (comme par exemple les marchés, domestiques et internationaux, ou les écarts de productivité et d'efficacité). Les effets des modifications des systèmes fiscaux n'ont d'effets structurants que sur le long terme, et les impacts positifs de réformes fiscales adéquates ne sont perceptibles que si les autres composantes des politiques forestières et celles menées dans les autres secteurs exerçant une influence sur le secteur forestier (agriculture, infrastructures...) sont elles-mêmes favorables à une gestion forestière durable. Ceci étant posé, les pays africains ont tout intérêt à ce que leur fiscalité n'engendre pas des effets pervers pour cette gestion et n'adresse pas des signaux inadéquats aux agents économiques (par exemple sur l'abondance de la ressource). La fiscalité forestière peut se révéler un auxiliaire utile pour des politiques cohérentes et globales, combinant réglementation et instruments économiques incitatifs.

Certains principes généraux peuvent être avancés :

- le coût d'accès à ressource forestière ne doit pas être trop faible afin que la rareté croissante au niveau mondial (et pas seulement au niveau local) des ressources de toute sorte (y compris les ressources fauniques et les produits non ligneux qui sont affectés par l'exploitation) issues des forêts tropicales naturelles soit reflétée dans un « coût minimum ». L'introduction du principe de la concurrence dans l'attribution des titres d'exploitation présente différents avantages à cet égard (meilleure transparence, auto-sélection des opérateurs en fonction de leurs « équations industrielle » spécifiques). Mais dans la plupart des pays, l'essentiel des attributions a déjà été faite, ce qui limite l'usage de cette méthode à un nombre limité de cas. La solution envisagée en RCA, qui consiste à introduire une part variable dans la redevance de superficie, fonction de la valeur du permis indiquée par les inventaires d'aménagement, peut être une formule intéressante que les pays ayant achevé leurs attributions pourraient considérer.
- La fiscalité forestière ne peut être conçue dans la seule optique de « capture de la rente au moindre coût ». Un certain nombre de taxes, comme la taxe d'abattage, sont intimement associées à des fonctions de contrôle de terrain de la part de l'administration forestière et l'amélioration de leur recouvrement doit devenir un indicateur de l'effectivité du contrôle des pratiques d'exploitation, et la collecte de la taxe un élément motivant pour les contrôleurs.
- La fiscalité forestière doit adresser des signaux adéquats aux agents économiques, même si le montant d'une taxe n'est pas suffisant pour dissuader dans tous les cas la coupe d'essences rares et chères ou pour inciter à exploiter des espèces que le marché ne permet pas de rentabiliser. Les valeurs FOB ne sont que de très médiocres indicateurs de la rareté d'une essence, de son rôle socio-économique pour les populations locales ou des difficultés de régénération qu'elle rencontre. Si l'administration a les moyens d'assurer un contrôle suffisant, l'introduction d'une dimension « écologique » dans la taxe d'abattage (surtaxe de certaines



essences, détaxe partielle d'autres) peut jouer un rôle incitatif qui complétera les dispositions spécifiques des plans d'aménagement. De même, la prise en compte des coûts de transport différentiels dans le montant des taxes est un élément qui favorise un meilleur équilibre des coupes sur le territoire (même si, là également, les modulation de taux n'aboliront pas le fait que les coûts de transport en camion à 1000 km du port restent un élément déterminant du prix de revient du bois)

- L'utilisation de la fiscalité pour favoriser la transformation locale est une option légitime mais qui doit être utilisée de façon modérée afin d'éviter de fausser les mécanismes économiques de la spécialisation et de l'innovation, et de créer des situations favorisant l'apparition de surcapacités de transformation dangereuses pour la ressource.
- La fiscalité forestière a un rôle important à jouer dans la lutte contre le gaspillage de bois à tous les stades de la filière, que ce soit avant et pendant l'exploitation, durant le transport ou la transformation. Cette fonction essentielle d'une fiscalité sur une ressource naturelle en quantité limitée plaide pour que les dispositifs fiscaux ne soient plus centrés essentiellement sur les exportations de produits brut ou transformés, mais soient au moins plus équilibrés entre l'amont et l'aval de la filière.

### ***Recommandations spécifiques***

- Le rapprochement des systèmes de fiscalité forestière des pays du Bassin du Congo peut sans doute moins se fonder sur une convergence des taux d'imposition que sur une harmonisation progressive des **structures** des taxes et redevances. Le niveau de la fiscalité spécifique sur le bois et les voies de collecte de la rente économique forestière dépend largement des priorités de chaque gouvernement, évoquées en début de paragraphe. Par contre, il serait souhaitable qu'un certain équilibre puisse s'établir entre les taxes dites d'amont (redevances de superficie, taxes d'abattage, taxes sur les grumes entrant dans les usines) et les taxes d'aval constituées par les droits de sortie.
- En ce qui concerne l'assiette de la fiscalité forestière, il serait souhaitable que les valeurs sur lesquelles sont assises les redevances et taxes puissent être comparables, avec par exemple l'adoption de valeurs FOB reflétant étroitement les prix pratiqués sur le marché international et leurs variations. Les surtaxes ou détaxe partielle éventuelles qui peuvent être décidées pour des raisons incitatives peuvent être exprimées par des taux plus ou moins élevés de ces valeurs FOB (et non par des valeurs mercuriales spécifiques).
- Les éventuelles séries de protection qui pourraient être établies dans les UFA par l'aménagiste doivent être retirées du calcul de la redevance de superficie, afin d'inciter l'opérateur à respecter la mesure de mise hors exploitation de ces surfaces.
- Les taxes d'abattage doivent, dans la mesure du possible, être assises sur le volume réellement abattu et non sur des volumes commercialisés (volume « bille » roulés) ou des volumes forfaitaires. La recherche d'une trop grande simplicité de collecte de cette taxe est en contradiction avec sa fonction d'incitation à la réduction des dégâts d'exploitation et à la valorisation maximale du bois abattu.
- Il semble raisonnable d'admettre que la pression fiscale sur les produits transformés (ou sur les grumes entrant dans les usines) soit plus faible que celles sur les grumes exportées, afin d'aider les industries de transformation à gagner ou conserver des parts de marché. Il faut toutefois éviter que la compétitivité des produits transformés ne repose entièrement sur cette défiscalisation partielle, qui équivaut à une subvention, et veiller à ce que l'écart fiscal reste modéré. Le développement d'un marché intérieur des grumes, et le maintien de la possibilité, même limitée, d'exporter des grumes serait un bon aiguillon pour inciter les entreprises à accroître la valeur ajoutée de leurs productions en approfondissant la valorisation et en économisant le bois. De même, le fait de taxer les grumes entrant dans les usines plutôt que les produits transformés et exportés incite les industriels à économiser le bois et à approfondir sa valorisation (sans compter qu'elle permet de contrôler les flux de bois entrant dans les usines).



- D'une manière générale, les dispositifs fiscaux des pays de la sous-région gagneraient à être simplifiés afin de diminuer les « frais administratifs » de gestion et de recouvrement et rendre plus facile l'estimation de la pression fiscale globale et les comparaisons régionales. Certaines taxes spécifiques liées aux financements d'activités administratives de douane ou liées au reboisement gagneraient à être incluses dans la fiscalité générale, à l'État de gérer ensuite la redistribution aux services concernés, en fonction de leurs véritables besoins. Il en va de même pour les pénalités ou les surtaxes progressives à l'exportation : ces taxes ne semblent pas être vraiment dissuasives et elles ne font qu'augmenter globalement la pression fiscale sans changer les pratiques.
- La recherche de la simplicité ne peut toutefois constituer un objectif en soi si l'on veut promouvoir une fiscalité environnementale, c'est-à-dire une fiscalité incitative qui tienne compte des distances de transport, de la diversité des essences et de leurs valeurs et rareté relatives. Agir de manière ciblée sur les pratiques des opérateurs suppose un dispositif cohérent et complet, qui s'accorde mal avec une trop grande simplicité (par exemple la redevance unique à la superficie ou un impôt sur les bénéfices de l'entreprise qui remplacerait les taxes et redevances forestières). Il est d'autant plus nécessaire de renforcer les capacités des administrations à gérer des systèmes fiscaux incitatifs.



## Références

- Carret J.-C. 1998. La réforme de la fiscalité forestière au Cameroun – Contexte, bilan et questions ouvertes. Étude réalisée par le CERNA (Centre d'économie industrielle) à la demande de l'IFIA (Interafrican Forest Industries Association). École des Mines de Paris.
- CEFDHAC, 1999. Étude comparative des politiques et lois forestières des pays d'Afrique centrale, par J.-P. Koyo.
- Champagnat S., 1997, *La politique forestière : usages et mésusages du concept de rente*, Mémoire d'option scientifique, École Polytechnique, CIRAD-GREEN, 48 p.
- Chaudron A., 1997. La révision du code forestier congolais – le point en mars 1997. *Le Flamboyant*, n°43. Association SILVA, Nogent-sur-Marne.
- Debroux L., Karsenty A., 1997. L'implantation des compagnies forestières asiatiques en Afrique centrale - *Rimbunan Hijau* au Cameroun. *Bois et Forêts des Tropiques*, n°254, Montpellier.
- D'Silva E., Appanah S., 1993. *Forestry Management for Sustainable Development*, EDI Policy Seminar Report n°32, World Bank, Washington DC.
- Duscheneau M., 1997. Fiscalité Forestière au Cameroun, rapport intérimaire, mars 1997, MINEF, Yaoundé.
- Gillis M., 1992, Forest Concession Management and Revenue Policies. N. P. Sharma (ed.) *Managing the World's Forests*, Kendall/Hunt, Dubuque, Iowa, USA, pp 139-175.
- Grut M., Gray J.A., Egli N., 1991. Forest pricing and concession policies: managing the high forests of West and Central Africa, *World Bank Technical Paper 143*, Africa Technical department, Washington.
- Guigou J.L. 1982. *La rente foncière. Les théories et leur évolution depuis 1650*. Economica, Paris.
- Hyde W.F., Newman D.H., Sedjo R.A. 1991. Forest Economics and Policy Analysis. An overview. *World Bank Discussion Papers*. No 134.
- Hyde W.F., Sedjo R.A. 1992. Managing Tropical Forests: Reflections on the Rent Distribution Discussion. *Land Economics*. 68(3): 343-50.
- Karsenty A, 1999. Les instruments économiques de la forêt tropicale – Le cas de l'Afrique centrale. Maisonneuve & Larose / CIRAD.
- Leruth L., Paris R., Ruzicka I., 2000. The Complier Pays Principle: The Limits of Fiscal Approaches Towards Sustainable Forest Management, IMF Working Paper.
- Repetto R. Overview. Repetto R., Gillis M. (Eds), 1988, *Public policies and the misuse of forest resources*, W.R.I. - C.U.P., USA, pp. 1-41.
- Vincent J.R. 1990. Rent Capture and the Feasibility of Tropical Forest Management. *Land Economics* Vol. 66. No. 2.
- Vincent J.R., Binkley C.S., 1992. Forest-Based Industrialization : a Dynamic Perspective, in N. Sharma (Ed), *Managing the world's forest*, Kendall/Hunt, Iowa, U.S.A, pp. 93-135.
- Wiens T. 1993. The Economic Cost of Promoting Value-Added Processing, in D'Silva E., Appanah S., *Forestry Management for Sustainable Development*, EDI Policy Seminar Report n°32, WB, Washington DC
- World Bank, 1991, *The Economics of Sustainable Forest Management: a Malaysian Case Study*, (unpublished), 29 p.





**Programme Régional pour L'Afrique Centrale**  
**Boite Postale 9144 Libreville, Gabon**  
**Tel : (241) 73.00.28 Fax : (241) 73.80.56**  
**Email : wwfcargo@internetgabon.com**

---

## TERMES DE REFERENCE

**Titre de la consultation :** Consultant international pour une étude sur la fiscalité forestière en vue de favoriser un développement forestier durable en Afrique Centrale.

**Reports to :** Coordonnateur Ecoregional

**Lieu de la mission :** Libreville, avec quelques missions dans les pays de l'Afrique Centrale

**Durée de la mission :** 4 semaines

### 1- INTRODUCTION

L'Approche de la Conservation basée sur les Ecoregions (ERBC) ou Approche Ecoregionale a démarrée depuis près d'un an, la planification de ses activités dans le bassin du Congo. L'objectif ultime de ce programme est le développement et la mise en œuvre d'une vision à long terme de la conservation de la biodiversité dans les ecoregions identifiées en Afrique Centrale.

Mais la mise en œuvre d'une vision à long terme présuppose que l'on ait une bonne connaissance du contexte socio-économique dans lequel cette vision sera matérialisée. Une analyse préliminaire de la dynamique socio-économique a été entreprise pendant la Phase de Reconnaissance. Cette analyse a permis d'évaluer les principales forces sociales, économiques, démographiques et politiques qui sont sources de menaces pernicieuses sur la diversité biologique que d'opportunité pour sa conservation. Une analyse institutionnelle a été aussi entreprise afin de dresser le bilan des activités et des rôles des différents acteurs.

Il ressort clairement de la Phase de Reconnaissance que les réformes de la fiscalité forestière dans les pays du Bassin du Congo (c'est à dire sous l'angle où elles ont été envisagées jusqu'ici), constituent une des menaces sérieuses sur la durabilité des écosystèmes - pour les pays où elle a démarrée - et une source de menace potentielle - pour ceux où elle n'a pas encore démarrée, et donc une entrave à la mise en œuvre d'une vision à long terme de la conservation de la biodiversité en Afrique Centrale.

A titre d'exemple, le Cameroun a été le premier pays à s'être engagé dans une réforme de la fiscalité forestière. Le bilan de cette réforme montre que:

- en l'espace de 7 ans, la récolte camerounaise est passée d'un peu plus de 2 millions de m<sup>3</sup> à environ 3 millions de m<sup>3</sup>, soit une augmentation de près de 50%. De quelle façon la réforme de la fiscalité forestière a-t-elle contribué à cette évolution? Comment cette figure va évoluer dans les prochaines années, en prenant en compte l'arrivée sur le marché des acheteurs et investisseurs asiatiques?
- La réforme de la fiscalité n'a pas entraînée l'adaptation de l'exploitation forestière aux nouvelles règles de l'aménagement forestier, règles qui consistent à inciter - en diminuant les superficies ouvertes annuellement à l'exploitation - les exploitants forestiers à augmenter leur prélèvement par hectare en exploitant plus intensivement, non seulement les qualités les plus basses pour un même type d'essence mais d'autres essences que celles exploitées actuellement en raison de leur prix de vente plus élevé.



Cette réforme est aujourd'hui à l'étude au Gabon, et devrait s'étendre à l'ensemble des pays du Bassin du Congo. Quelles sont les conséquences de ces réformes sur la gestion durable des forêts d'Afrique Centrale?

Les réformes en cours remettent en question l'utilisation de la fiscalité forestière comme instrument économique de pilotage de l'utilisation d'un écosystème. Elles mettent en tout cas en évidence la nécessité de la définition de certaines bases communes de gestion à travers les différentes politiques nationales et la nécessité d'une cohérence sous régionale dans le domaine de la fiscalité forestière afin d'assurer la durabilité de ces écosystèmes.

## 2- CONTEXTE

La réforme de la fiscalité forestière imposée par la Banque Mondiale (BM) et le Fond Monétaire International (FMI) intervient dans le Bassin du Congo dans le contexte:

- de l'après sommet de Rio, c'est à dire du débat général sur la gestion durable des forêts tropicales, et celui plus technique, sur l'aménagement durable des concessions forestières. La mise en œuvre d'une réforme doit contribuer si possible à réglementer l'exploitation forestière de façon à la rendre compatible avec les règles de gestion d'une ressource naturelle renouvelable et procurer des revenus aux populations locales.
- Des ajustements structurels auxquels sont soumis les Etats et leurs Administrations. Ces programmes confèrent à la réforme de la fiscalité un caractère obligatoire et lui fixent comme objectif premier d'augmenter les recettes fiscales de l'Etat tout en essayant si possible de concilier cet objectif avec les préoccupations environnementales issues du sommet de Rio.
- De l'apparition soudaine en Afrique Centrale des acheteurs de bois en grumes puis des investisseurs d'Asie de l'Est.
- Du sommet de Yaoundé sur les forêts tenu en Mars 1999

L'influence de la Banque Mondiale (BM) est sensible sur l'évolution des dispositifs fiscaux de la sous-région, ce qui n'empêche pas les gouvernements de conserver des systèmes différents.

La fiscalité forestière est un instrument qui permet à l'Etat de prélever une partie de la "rente différentielle forestière".

La rente s'identifie au "surplus du producteur", lequel correspond au montant qui pourrait être retiré des profits d'un producteur sans affecter le niveau de son offre et biens et services sur le marché. Un exemple, quand dans un secteur économique, apparaît une rente élevée, les opérateurs cherchent à pénétrer dans ce secteur. On assiste à une forte demande pour des droits d'exploitation forestière, ce qui peut conduire à une pression accrue pour l'ouverture de nouvelles superficies à la coupe.

Cette rente est variable:

- dans le temps car les prix de vente connaissent des fluctuations importantes
- dans l'espace selon les régions d'exploitation (distance au port d'exportation, du mode de transport, du relief et de la qualité naturelle des sols), les essences et qualités.

L'intensité et le mode de capture de la rente différentielle forestière par l'état ont une importance capitale sur la dynamique industrielle.

## 3- QUELQUES ELEMENTS D'ANALYSE

Certains auteurs voient dans l'objectif de "capture de rente" par l'état, un moyen de limiter la propension à agir à court terme de nombreux opérateurs (rent seekers), qui ont par définition une forte propension à la mobilité peu compatible avec le temps long qui est nécessaire en foresterie. En allongeant la durée de retour sur investissement, une forte taxation peut raccourcir ce que beaucoup d'économistes des ressources renouvelables considèrent être la période la plus dangereuse, celle où l'outil de travail a été rentabilisé et où l'opérateur est le moins sensible aux sanctions éventuelles comme les amendes, les restrictions d'exploitation, voire la suppression de permis.

D'autres études conduites en Asie du Sud-Est suggèrent que les sur profits de l'exploitation forestière constituaient l'une des raisons majeures de la non considération par les exploitants des mesures de planification des pistes de débardage, dont il a été montré qu'elles sont susceptibles de limiter les dégâts d'exploitation (et donc favoriser la régénération) tout en diminuant les coûts des opérations (réduction du temps de fonctionnement des engins et des distances parcourues). Le faible pourcentage représenté par ces gains rapportés au profit total annuel, dissuaderait les opérateurs d'investir au préalable dans les actions de formation du personnel et d'acquisition de compétences en



planification spatiale et temporelle des opérations. Pour les auteurs de cette étude, une diminution des profits de court terme devrait inciter les opérateurs à rechercher plus systématiquement des gains de productivité et d'éviter les gaspillages, que ce soit au cours des opérations d'exploitation ou à l'occasion de la transformation du bois.

Une étude de la Banque mondiale (1991) remarquerait que les exploitants préfèrent attendre que l'Etat fasse les investissements nécessaires à la formation des personnels.

A l'opposé, d'autres auteurs suggèrent qu'une grande partie de la rente forestière devrait aller, dans les pays africains, aux transformateurs de bois afin de protéger ces industries naissantes. Cette volonté de favoriser les opérateurs internes s'appuie sur la conviction que ceux-ci sont plus enclins à bien gérer la ressource qu'elles exploitent compte tenu des investissements à long terme qu'ils ont consentis.

La plupart de ces arguments, qu'ils soient en faveur d'une capture totale de la rente par l'Etat ou à son transfert aux industriels, souffrent toutefois de leur prise en compte partielle de l'ensemble des paramètres qui affectent les processus de décision d'opérateurs, dont la variété des situations, des contraintes et des objectifs rend improbable leur amalgame dans une catégorie homogène.

Toute focalisation sur le seul objectif de "capture de la rente", au sens du sur profit, a toutes les chances de susciter différentes sortes d'adaptation des pratiques, parfois dans des sens diamétralement opposés. Les autorités des Etats utiliseront-ils de manière efficace des rentrées fiscales importantes en investissant dans la gestion de leur patrimoine forestier et dans les secteurs clé de l'économie? Symétriquement, les industriels utiliseront-ils d'éventuels confortables bénéfices pour réinvestir en vue de hisser leurs unités de transformation au niveau des standards internationaux? Ou bien verra-t-on de simples comportements rentiers se développer ou perdurer au niveau de l'Etat ou du secteur privé?

Il convient d'aborder cette question avec un certain pragmatisme, et de donner la priorité à des mesures incitatives dynamiques et spécifiquement ciblées en relation directe avec les mesures de gestion durable. Car une répartition plus en faveur ou en défaveur de l'exploitant (forte pression fiscale) n'aurait pas d'influence prévisible sur les pratiques de l'ensemble des opérateurs et des multiples paramètres qui peuvent être totalement spécifiques à l'exploitant.

La définition d'une fiscalité suppose donc de connaître, l'effet de telle ou telle taxe sur le comportement des opérateurs et des acteurs, et d'avoir une bonne idée de l'impact de ces pratiques sur les différents milieux naturels.

## DISPOSITIF FISCAL

L'entreprise dans les pays du Bassin du Congo est assujettie en général à plusieurs types de fiscalité:

### a- Redevances d'abattage

qui comprend dans certains cas:

- **la redevance uniforme sur le volume abattu:** les essences sont taxées de la même manière, quelque soit leur valeur commerciale. Cela favorise l'écémage et l'exploitation des peuplements les plus accessibles.

- **la redevance sur le volume abattu, mais modulée suivant les espèces et les emplacements.** Les espèces de grande valeur commerciale et/ ou en voie de raréfaction peuvent être fortement imposées, l'inverse pour les espèces à promouvoir. Dans les zones surexploitées (comme les zones côtières), le niveau de la redevance peut être plus élevé, l'inverse dans les régions côtières et/ou enclavées. Cette formule est utilisée au Cameroun où le territoire est découpé en 3 zones en fonction de l'éloignement des ports. Plusieurs groupes d'essences sont ainsi distingués et imposés différemment en fonction de leur valeur. Cette valeur peut être reflétée dans une mercuriale de prix fixée par voie réglementaire, ou être directement la valeur FOB (au Cameroun) ou la valeur place (au Gabon). Cette redevance présente 2 limites d'un point de vue environnemental:

- son taux est généralement faible (2,5 % du FOB fiscal au Cameroun, de 2 à 10% de la valeur place au Gabon), ce qui limite son effet incitatif: les opérateurs la considère simplement comme



un coût supplémentaire mais ne modifient pas leur mode d'exploitation. Au Cameroun par exemple, la différenciation ne s'applique qu'à la taxe à l'abattage et ne fait varier les valeurs FOB que plus ou moins 5% entre les zones, ce qui est insignifiant. **Pour être efficace, ces redevances devraient être à la fois plus ciblées (concentrées sur les seules essences en voie de raréfaction et éventuellement abandonnées sur les autres) et portée à des niveaux nettement plus élevés pour les quelques essences concernées.**

#### **b- Redevance indexée sur la valeur du bois sur pied.**

#### **c- Les taxes à l'exportation**

#### **d- Redevance à la superficie**

Dans les pays d'Afrique Centrale, la tendance serait, suivant les recommandations de la Banque Mondiale, d'augmenter le poids des redevances à la superficie. Au Cameroun, l'introduction d'un mécanisme d'adjudications par appel d'offres pour l'attribution des concessions s'est accompagnée de la mise en place d'un prix plancher de CFA 1500 à l'hectare pour les licences et les concessions, soit un triplement de l'ancienne redevance. Toutefois au Congo Brazzaville, cette option n'a pas été retenue par l'Administration, le projet de révision du code forestier irait plutôt dans le sens d'un maintien du niveau actuel des redevances de superficie. En Guinée Equatoriale, la nouvelle loi forestière a augmenté très sensiblement le montant des redevances de superficie. En RCA, les propositions d'augmentation de la redevance de superficie se heurtent à l'opposition des opérateurs.

Les arguments en faveur d'une augmentation des redevances à la superficie s'appuient sur le constat de l'hyper sélectivité de l'exploitation (l'écramage), notamment dans les zones éloignées des côtes. **Une augmentation des redevances à la superficie vise à diminuer la demande de surface par les exploitants et à les inciter à rationaliser afin d'obtenir un volume de bois suffisant malgré les surfaces moindres des concessions.**

Le premier objectif d'un recentrage de la fiscalité à l'amont de la filière (dès l'accès aux superficies) est d'inciter les opérateurs à gérer de manière économe la ressource bois, en limitant toutes formes de gaspillage, du stade de prélèvement au stade de la transformation. En effet, une hausse des redevances de superficies augmente le coût de la ressource et est susceptible de constituer un facteur incitatif pour une diminution des gaspillages et pertes de bois au niveau des chantiers: inventaires plus complets et plus soigneux, efforts pour limiter les pertes de bois à l'abattage, gestion des parcs à bois plus rigoureux. Au niveau de la transformation aussi: récupération des parties non exportables des grumes (culées et tête des billes, parties fendues à l'abattage, etc.), valorisation des sous produits (moules) et des déchets. Cette rationalisation de la gestion des bois abattus se fait sans changer l'importance des prélèvements en forêts.

Le second objectif est sur une unité de surface donnée de réduire la pression sur les essences commerciales les plus exploitées et de compenser le manque à gagner par une augmentation des prélèvements d'essences dites secondaires, mais aux qualités technologiques prouvées, mais moins utilisées parce que moins connue par les marchés ou n'ayant pas bénéficié d'efforts suffisants de promotion commerciale. Le risque évident est que cette intensification se fasse par simple addition des prélèvements de certaines essences secondaires aux essences principales (avec les problèmes posés par des ouvertures excessives de la canopée de certaines forêts), et non par un prélèvement compensatoire qui laisserait sur pied un certain nombre de semenciers au sein des essences principales.

Il existe des arguments en faveur des redevances forestières modérées en Afrique Centrale. L'argument principal est que pour rentabiliser l'aménagement, construire des usines, et rendre plus praticable les rotations de longue durée, il est nécessaire que les opérateurs puissent disposer de vastes superficies. Rendre le coût unitaire de la surface de forêt conduirait à réduire le nombre des grandes concessions, ce qui serait un handicap pour l'aménagement et la gestion durable.

#### **4- TACHES**

Le but de cette étude est d'analyser le système de taxation dans les pays du Bassin du Congo, afin de favoriser une cohérence sous régionale dans le domaine de la fiscalité forestière.



Le consultant devra esquisser les éléments d'une stratégie sous régionale pour un développement forestier durable en partant:

- du bilan des efforts et expériences au niveau de chaque pays, notamment les révisions de différents codes forestiers nationaux, etc. un accent particulier sera accordé à la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun, notamment le bilan des changements des taux des 5 taxes qui composent la fiscalité forestière: la redevance annuelle de superficie, la taxe d'abattage, les droits et taxes de sortie sur les grumes consommées par les usines du territoire national et ceux sur les grumes exportées en l'état, la surtaxe progressive sur l'exportation de grumes; évaluer les conséquences de la réforme sur les recettes fiscales, les collectivités locales et sur la gestion durable des forêts.
- construire un modèle d'entreprise forestière et simuler son comportement face à des changements de la fiscalité forestière.
- Proposer un rapprochement des politiques forestières des pays d'Afrique Centrale: Mettre en relief les aspects communs et les points de divergence. Proposer une démarche pour une harmonisation concertée et progressive des autres aspects qui à première vue paraîtront spécifiques à chaque pays.
- Examiner les synergies avec la Banque Mondiale, CEFDHAC, et l'OAB dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie sous régionale.

#### **5- METHODOLOGIE DE LA CONSULTATION**

Le consultant devra mener son enquête avec les administrations concernées par la réforme, les principaux bailleurs de fonds et les directeurs d'entreprise et une recension quasi exhaustive de l'ensemble des documents produits par les uns et les autres au cours du processus de réforme.

Le consultant devra en outre s'appuyer sur des publications récentes telles que:

- Karsenty, Alain. 1999. La fiscalité forestière et ses dimensions environnementales: l'exemple de l'Afrique Centrale, Bois et Forêts Tropiques, 1999, 260 (2).
- Carret, Jean-Christophe. 1998. La réforme de la Fiscalité Forestière au Cameroun: contexte, Bilan et Questions Ouvertes, CERNA.
- Carret, Jean-Christophe. 1999. Les trois premières années de la réforme de la fiscalité forestière au Cameroun (95/96-96/97-97/98): Origine des conflits entre les acteurs et proposition d'une nouvelle démarche. CERNA.
- Bruner, Jake & François Ekoko. 1999. Environmental Adjustment: Cameroon case study. Draft of August 6, 1999.
- Etc.

#### **6- QUALIFICATIONS ESSENTIELLES**

- Spécialiste des questions de fiscalité forestière
- Au moins 10 ans d'expérience dans ce domaine
- Bonne aptitude de communication
- Expérience à travailler avec les gouvernements de l'Afrique Centrale, Parlements, ONG, Bailleurs de fond (Banque Mondiale)
- Excellence connaissance du Français et de l'Anglais



WWF – CARPO

ERBC Program

Libreville

# **La fiscalité forestière des pays du Bassin du Congo**

Tableau comparatif sur 5 pays

*Alain KARSENTY, juin 2000*



|                                | <b>Gabon</b>                                      |   | <b>Congo</b>           |  | <b>Cameroun</b>  |   | <b>Centrafrique</b>                         |  | <b>Guinée E.</b>                                       |
|--------------------------------|---|---|------------------------|--|--|---|---|--|--|
|                                | Législation en vigueur                            | <i>Législation en préparation</i>       | Législation en vigueur | <i>Législation en préparation</i>                                  | Législation en vigueur en mai 2000   | <i>Législation en préparation (Loi Finances juin 2000)</i>                        | Législation en vigueur                      | Législation en préparation   | Législation en vigueur                                 |
| <b>Taxes avant attribution</b> | Taxe exploration: 2FCFA/ha (effectivité douteuse) |   |                        |  |  |   |   |  |  |
| <b>Cautionnement</b>           | Non   |   |                        |  | 200 F/ha   | <i>Sensible augmentation</i>  | Non   |  | 50 % du montant cumulé sur la durée du contrat         |
| <b>Redevance de superficie</b> | 4 à 20 FCFA / ha / an                             | <i>Encore indéfini (étude en cours)</i> | Inexistante            | <i>Envisagé entre 300 et 500 F/ha/an, suivant zones</i>            | Appel d'offres Planchers : 1500 F/ha/an sur UFA 2500 F/ha/an sur ventes de coupe <b>Ramené à 1000 F en juin 2000</b> | <i>Baisse de 200 F/ha (UFA) recommandée par audit du secteur, baissé de 500 F</i> | 300 F/ha/an                                 | <i>Audit du secteur a recommandé ajouter partie variable selon richesse permis</i> | Entre 2500 et 3000 FCFA/m <sup>3</sup> selon les zones |
| <i>Modulation par zone ?</i>   | Oui, 4 zones                                      |   |                        |  | Non  |   | Non   |  | Oui, 3 zones   |
| <i>Affectation</i>             | Trésor public (Via Domaines)                      |   |                        | <i>50 % FFN et 50 % compte spécial affecté au devt des régions</i> | 50 % trésor public 40 % communes 10% villages  |   | 70 % trésor public 30 % au Compte forestier |  | ?  |
| <i>Rendement</i>               | 66 M CFA (1997)                                   |   | Sans objet             |  | 3,335 Mds (98/99)  |   | 973 M (1999)                                |  | ?  |
| <i>Remarque</i>                | Non réactualisée depuis 1966                      |   |                        |  | Sur les UFA paiement du seul prix plancher les 3 premières années Minimum de 9,36 Mds prévu en 2000-2001             |   | Augmenté en 1998, précédemment 125 FCFA.    |  | Sensiblement augmenté en 1998                          |



|  | Gabon  |  | Congo   |                                     | Cameroun   |  | Centrafrique   |  | Guinée E.  |
|--|--|--|---|-------------------------------------|--|--|--|--|--|
| <b>Taxe d'abattage (ou équivalent)</b> | De 2 à 10 % de la valeur plage, suivant les zones.   |  | 3 % des valeurs mercuriales FOB du VMA  | 3 à 10 % du FOB                     | 2,5 % de la valeur FOB   |  | 4,5 % d'une mercuriale                                 |  | 80 % d'une valeur sur pied                             |
| <i>Bas taxable</i>                     | Valeur plage pour les bois divers (coûts de production + de transport) ou prix d'achat SNBG (Ok/Oz)  |  | Volume Maximum Annuel, montant préétabli (+/- 10%). La dernière mercuriale remonte à 1996.  | Valeur FOB révisée tous les 12 mois | Volume par essence FOB – 15%   |  | 40 % d'une valeur FOB donnée par « Marchés Tropicaux » |  | Valeur sur pied fixée à 8 % en moyenne du FOB officiel |
| <i>Rendement</i>                       | 2,129 Mds FCFA (1997)  |  | 1,804 Mds FCFA  |                                     | 6,78 Mds FCFA  |  | 1,758 Mds FCFA   |  | ?  |
| <i>Mode de vérification</i>            | Pour Okoumé-Ozigo, quotas SNBG<br>Pour bois divers, système déclaratif   |  | Carnets de chantier, échantillonnage  |                                     | Système déclaratif, enquêtes ponctuelles   |  | Système déclaratif                                     |  | ?  |
| <i>Affectation</i>                     | TP   |  | Fonds forestier   |                                     | Trésor Public  |  | 40 % Trésor<br>30 % Compte forestier<br>30 % Communes  |  | ?  |
| <i>Remarque</i>                        | Nommée <u>redevance d'attribution</u> , n'est pas une véritable taxe d'abattage<br><br>2 points (%) de variation laissés à l'appréciation de<br>□□□□□□□□□□<br>□□□□□□□□□□<br>□□□□□□□□□ñ□<br>□□□□□□□□□ï□<br>□□□□□□□□□□ |  | Le taux de recouvrement serait de 50 à 60 % selon une étude SGS (1996). Les essences de promotion sont détaxées. Rendement d'environ 1 milliard de FCFA |                                     | Le taux de recouvrement est difficile à estimer. On considère qu'une partie des taxes payées concernent aussi des grumes coupées illégalement – « blanchiment » Taxe informelle villageoise de 1000 F/m <sup>3</sup> sur ventes de coupe |  | Taux de recouvrement inconnu                           |  |  |



|                                | Gabon  |  | Congo Brz  |                    | Cameroun   |   | Centrafrique   |  | Guinée Eq.                 |
|--------------------------------|--|--|--|--------------------|--|---|--|--|----------------------------|
| <b>Taxe entrée usine</b>       | Non  |  | 2 à 7 % selon zones, essences et qualités                    | <i>Suppression</i> | Sur les usines en Point Franc : 4 % par m <sup>3</sup>                                   | <i>Extension à toutes usines recommandée par l'audit du secteur</i> | Non  |  | Non                        |
| <i>Bas taxable</i>             |  |  | Valeurs plage (ex : 80 000 F/m <sup>3</sup> pour le sapelli) |                    | FOB moyenne des données SGS et Reuter, minorée de 25 %                                   |   |  |  |                            |
| <i>Rendement</i>               |  |  | 220 M F  |                    | 2,3 Mds FCFA   |   |  |  |                            |
| <i>Affectation</i>             |  |  | Régions  |                    | Trésor Public  |   |  |  |                            |
| <b>Droits de sortie grumes</b> | 15 %   |  | De 2 à 7 %, suivant les essences, zones (8) et qualités      |                    | 17,5 % + surtaxe de 4000 F/m <sup>3</sup> pour ayous, et entre 500 et 3000 F pour autres |   | 10,5 % valeur FOT (FOB réduit), en fait 18 % (en incluant taxe de reboisement)                             |  | 30 % valeur FOB officielle |
| <i>Base taxable</i>            | Valeur plage (env. 63 000 F pour l'okoumé)                               |  | Valeur mercuriale FOB (160 000 F sapelli BC)                 |                    | FOB moyenne des données SGS et Reuter, minorée de 15 %                                   |   | FOB (« Marché Tropicaux ») minoré de coûts transport forfaitaires 70000 FCFA ou 90000 FCFA (suivant zones) |  | FOB fixé par la loi        |
| <i>Rendement</i>               | 15,391 Mds (1998)<br>17,499 Mds (1999)                                   |  | 977 M (1999)   |                    | 27,9 Mds (97/98)<br>20,7 Mds (98/99)   |   | 2 Mds en 1998 (théorique)  |  | ?                          |
| <i>Remarque</i>                | Successivement 8 ; puis 12 et 15 % ces dernières années. Envisagé à 20 % |  |  |                    | Depuis Oct. 99, Interdiction partielle d'exporter  |   | Gros écart (1 Md ?) entre pré-calcul SGS et recouvrement dû au retard de paiement de certaines entreprises |  |                            |



|   | Gabon   |  | Congo  |  | Cameroun   |  | Centrafrique  |  | Guinée E.  |
|---|---|--|--|--|--|--|---|--|--|
| <b>Droits de sortie transformés</b>   | Sciage : 200F/m <sup>3</sup><br>Déroulage : 400 F/m <sup>3</sup>  |  | Inexistants  | Taux entre 0 et 10 %                                   | 3 % sur FOB équivalent grume minoré de 25 %  | Rec. audit : remplacer par taxe entrée usine | 4,5 % valeur FOT sur certaines essences seulement   |  | 10 % valeur FOB officielle   |
| <i>Base taxable</i>   | Volume fini (output)  |  |  | Produit fini<br>Valeur FOB révisée tous les 12 mois    | Coef. Standard de conversion :<br>2,5:1 sciages<br>2:1 déroulage<br>1,66:1 tranchage                   |  | FOB – 70000 ou 90000 FCFA (2 zones). Essence taxée : sapelli essentiellement  |  |  |
| <i>Rendement</i>  | 11 M FCFA (1997)  |  |  |  | 4,95 Mds   |  | 400 M (Est. SGS 1998)   |  |  |
| <i>Remarque</i>   | « Suspendu dès promulgation » (source DG Douane)  |  |  | Taxation dégressive suivant le degré de transformation |  |  | Taux de recouvrement inconnu (voir grumes)  |  |  |
| Autre éléments de taxation  | L'IS (impôt sur les sociétés) à ramené environ 10 milliards de FCFA en 1999<br><br>Taxe de transfert : 200 F/ha. Semble ne jamais être appliquée<br><br>Taxe de rachat : sert à prolonger un permis. Tombée en désuétude. |  |  |  | Taxe de transfert : 100 F/ha. Semble ne jamais être appliquée<br><br>Is : estimations entre 3 et 4 Mds |  | <b>Taxe de reboisement sur les grumes exportées</b> uniquement, 8% de la valeur mercuriale, affectation : 50% Compte forestier, 25% Domaine, 25% communes 473 M FCFA (1999) |  | Surtaxe sur l'exportation des grumes au delà de 40% de la production |
| Total des recette forestières   | 24 Mds (1997)   |  | 2,267 Mds  |  | 36,7 Mds   |  | 6,5 Mds (théorique). Sans doute moins de 5 Mds effectif   |  | Non connu. En théorie autour de 23 Mds.                              |
| Production estimée de bois d'œuvre en zones légales de production (UFA et équivalent) | - 3 M m <sup>3</sup>  |  | 520 000 m <sup>3</sup> (99) hors production rondins eucalyptus (+ 360 000 m <sup>3</sup> ) |  | 3,3 M m <sup>3</sup> Sans doute + de 5 M m <sup>3</sup> (avec illégal/informel)                        |  | 550 000 m <sup>3</sup>  |  | 850 000 m <sup>3</sup>   |